



PROJETO E AVALIAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS LOCAIS ORIENTADOS À  
EFETIVIDADE: ESTUDO DE CASO SOBRE UMA INTERVENÇÃO EM  
ASSENTAMENTO PRECÁRIO POR MEIO DO PROGRAMA DE ACELERAÇÃO  
DO CRESCIMENTO (PAC)

Guido Vaz Silva

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, COPPE, da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Doutor em Engenharia de Produção.

Orientador: Samuel Jurkiewicz

Rio de Janeiro  
Setembro de 2013

PROJETO E AVALIAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS LOCAIS ORIENTADOS À  
EFETIVIDADE: ESTUDO DE CASO SOBRE UMA INTERVENÇÃO EM  
ASSENTAMENTO PRECÁRIO POR MEIO DO PROGRAMA DE ACELERAÇÃO  
DO CRESCIMENTO (PAC)

Guido Vaz Silva

TESE SUBMETIDA AO CORPO DOCENTE DO INSTITUTO ALBERTO LUIZ  
COIMBRA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA DE ENGENHARIA (COPPE) DA  
UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO COMO PARTE DOS  
REQUISITOS NECESSÁRIOS PARA A OBTENÇÃO DO GRAU DE DOUTOR EM  
CIÊNCIAS EM ENGENHARIA DE PRODUÇÃO.

Examinada por:

---

Prof. Samuel Jurkiewicz, D.Sc.

---

Prof. Heitor Mansur Caulliriaux, D.Sc.

---

Prof<sup>a</sup>. Carla Martins Cipolla, D.Sc.

---

Prof. Mauro Kleiman, D.Sc.

---

Prof. Daniel Pacheco Lacerda, D.Sc.

---

Prof<sup>a</sup> Sonia Maria Fleury Teixeira, D. Sc.

RIO DE JANEIRO, RJ – BRASIL

SETEMBRO DE 2013

Silva, Guido Vaz

Projeto e avaliação de serviços públicos locais orientados à efetividade: estudo de caso sobre uma intervenção em assentamento precário por meio do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)/Guido Vaz Silva. – Rio de Janeiro: UFRJ/COPPE, 2013.

XXIII, 344 p.: il.; 29,7 cm.

Orientador: Samuel Jurkiewicz

Tese (doutorado) – UFRJ/ COPPE/ Programa de Engenharia de Produção, 2013.

Referências Bibliográficas: p. 295-307.

1. Administração Pública. 2. Projeto de Serviços Públicos. 3. Urbanização de assentamentos precários. I. Jurkiewicz, Samuel. II. Universidade Federal do Rio de Janeiro, COPPE, Programa de Engenharia de Produção. III. Título.

## **Agradecimentos**

Centro minha gratidão e agradecimentos às forças superiores que vêm colocando sistematicamente pessoas maravilhosas em meu caminho. Com certeza, só consegui cumprir o percurso doutoral devido a tudo que obtive dessas pessoas maravilhosas ao longo do tempo.

Dessa forma, citarei as pessoas de maior importância durante esse processo de crescimento pessoal e profissional, no qual me encontro e que está longe de estar finalizado.

Primeiramente, exponho toda minha gratidão ao suporte, em todos os sentidos, recebido por minha família durante minha vida e, mais especificamente, nesse processo de alto grau de dificuldade que, por conseguinte, exige sacrifícios como, por exemplo, ter ficado o maior período da minha vida sem vê-los perto da defesa da tese. Nesse sentido, meu núcleo familiar mais próximo: mãe, avó, tia, pai, irmãos e esposa sempre me passaram confiança e me deram, constantemente, o antídoto para os momentos de ansiedade e certa angústia: amor incondicional! Espero conseguir retribuir à altura algum dia tudo que recebi até hoje e, em especial, nesses últimos 4 anos.

Ainda sobre meu núcleo afetivo principal, agradeço em especial minha mãe por instilar em mim essa busca pelo saber.

Esses 4 anos me reservaram, ainda, um presente muito especial. Agradeço muito por ter em minha vida, minha esposa Verônica. Minha decisão mais acertada foi termos nos casado na reta final do percurso doutoral, pois sem sua serenidade e amor, dificilmente, eu conseguiria.

Existem pessoas muito especiais oriundas de diferentes lugares e momentos da minha vida que compartilharam ideias e contribuíram muito, cada um a sua maneira, para essa conquista: minha família como um todo e todo núcleo familiar de minha esposa; amigos de infância da minha cidade natal; amigos, mais recentes, oriundos de relações diversas, principalmente, acadêmicas e profissionais.

Sobre esse último grupo, amigades oriundas de relações inicialmente acadêmicas e profissionais, faço agradecimentos especiais ao Heitor e a todos que compõem ou compuseram o Grupo de Produção Integrada (GPI). Trata-se de um local onde a liberdade, a ousadia e a disciplina metodológica me fizeram crescer exponencialmente como profissional. Ao mesmo tempo, este ambiente me possibilitou conhecer pessoas

de muita competência, inteligência e caráter que, também, contribuem continuamente para meu desenvolvimento enquanto ser humano, dentre as principais, são elas: Priscila, Maria Clara (obrigado especialmente pela revisão do texto), Daniel, Leonardo Navarro, Guilherme, Edison Renato, Mariana, Lethícia, Cadu, Virgínia, Sandra, Isabela, Bruna, Raquel, Thaís, André Ribeiro, Leonardo Jesus, Tardelli, Bernardo, Elaine, André Meirelles, Adriano, Cameira, Vinícius e Rafael Paim.

Por fim, agradeço muito também as pessoas de Macaé, em especial à Alessandra, Carmem, Milton e Samantha, que possibilitaram e deram todo o suporte para que a pesquisa ocorresse.

Resumo da Tese apresentada à COPPE/UFRJ como parte dos requisitos necessários para a obtenção do grau de Doutor em Ciências (D.Sc.).

PROJETO E AVALIAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS LOCAIS ORIENTADOS À EFETIVIDADE: ESTUDO DE CASO SOBRE UMA INTERVENÇÃO EM ASSENTAMENTO PRECÁRIO POR MEIO DO PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO (PAC)

Guido Vaz Silva

Setembro/2013

Orientador: Samuel Jurkiewicz

Programa: Engenharia de Produção

Esta pesquisa parte de algumas premissas, a saber: a importância dos governos locais no entendimento de problemas sociais; a autonomia político-administrativa advinda por meio da Constituição de 1988, que conferiu aos governos locais brasileiros mais competências na prestação de serviços públicos essenciais; o processo de urbanização tardio e não planejado que gerou áreas acentuadamente segregadas com desafios de natureza socioeconômica, principalmente, em assentamentos precários urbanos; críticas sobre a carência de projetos de serviços em relação a investimentos em infraestrutura no país; e, incipiência de movimentos reformadores para aumento da capacidade de governo dos municípios. A partir desses elementos, a pesquisa investiga “se” serviços públicos locais estão orientados à efetividade e “como” foram projetados em uma intervenção inserida no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) no assentamento precário “Nova Esperança” em Macaé/RJ. Nesse sentido a pesquisa identificou uma literatura multifacetada, não obstante, a partir da mesma, foi desenvolvido um artefato conceitual com um ciclo esperado para projeto e avaliação de serviços públicos locais orientados à efetividade. Este modelo é utilizado como base para a realização do estudo de caso e para análises de aderência. Os distanciamentos e proximidades resultantes da análise de aderência sustentam propostas incrementalistas no sentido de um ciclo possível na realidade brasileira. Por fim, as principais contribuições são desenvolvidas e reforçam a necessidade de avanço contínuo desse tipo de conhecimento e, principalmente, aplicação nos governos municipais brasileiros.

Abstract of Thesis presented to COPPE/UFRJ as a partial fulfillment of the requirements for the degree of Doctor of Science (D.Sc.)

*DESIGN* AND EVALUATION OF PUBLIC LOCAL SERVICES ORIENTEDED BY  
EFFECTIVENESS: A CASE STUDY OF INTERVENTION IN SLUM  
SETTELEMENTS INSIDE THE PROGRAMME OF GROWTH ACCELERATION  
(PAC)

Guido Vaz Silva  
September/2013

Advisor: Samuel Jurkiewicz

Departament: Production Engineering

This research is in the context of the increasing importance of local governments. In Brazil, the municipalities became autonomous political and administrative by the Constitution of 1988, which gave more responsibilities in the provision of essential public services to them. In addition, the unplanned and late process of urbanization produced segregated areas with socioeconomic problems, especially in urban slums. From these elements, the research investigates "whether" local public services are oriented by outcomes and "how" they were *designed* in an intervention inside the Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) in the slum "Nova Esperança" in Macaé / RJ. The research identified a multifaceted literature about the subject, so a conceptual artifact was developed with the cycle expected to *design* and evaluation local public services oriented by outcomes. This model is used as basis for the development of the case study. The distances and approximations from adhesion analysis generated incrementalist proposals towards a possible cycle for Brazilian reality. Finally, the main contributions are developed and reinforce that knowledge about the *design* and evaluation pubic services needs to advance and be more applied.

# Sumário

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>1</b>
1.1	CONTEXTUALIZAÇÃO .....	2
1.1.1	<i>Gestão Pública em Movimento .....</i>	2
1.1.2	<i>Aspectos Socioeconômicos e a importância conferida ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).....</i>	9
1.2	JUSTIFICATIVA E RELEVÂNCIA: PREMISSAS DA PESQUISA .....	17
1.2.1	<i>A relevância dos governos locais.....</i>	17
1.2.2	<i>O município após a Constituição Federal de 1988 .....</i>	19
1.2.3	<i>Aspectos problemáticos da urbanização brasileira.....</i>	20
1.2.4	<i>Infraestrutura urbana como habilitadora de serviços.....</i>	24
1.2.5	<i>Incipiência de movimentos reformadores nos entes municipais brasileiros ..</i>	25
1.2.6	<i>Relações entre serviços públicos locais e impactos (outcomes).....</i>	29
1.3	A QUESTÃO DE PESQUISA .....	31
1.4	OBJETIVOS DA PESQUISA .....	37
1.4.1	<i>Objetivo Geral .....</i>	37
1.4.2	<i>Objetivos Específicos.....</i>	37
1.5	ESTRUTURA DO TRABALHO .....	38
<b>2</b>	<b>REFERENCIAIS CONCEITUAIS .....</b>	<b>40</b>
2.1	PROCEDIMENTOS DE REVISÃO DA LITERATURA.....	41
2.2	CONCEITOS BÁSICOS .....	47
2.2.1	<i>O conceito de “público” .....</i>	47
2.2.2	<i>Administração, Gestão e Governança Pública.....</i>	49
2.2.3	<i>Políticas, Programas e Serviços Públicos .....</i>	51
2.2.4	<i>Recursos, Unidades Produzidas de Serviços e Impactos.....</i>	58
2.3	AS PRINCIPAIS INICIATIVAS DE REFORMAS ADMINISTRATIVAS DA GESTÃO PÚBLICA BRASILEIRA .....	65
2.3.1	<i>A Reforma Burocrática.....</i>	65
2.3.2	<i>A Reforma Desenvolvimentista .....</i>	69
2.3.3	<i>A Redemocratização .....</i>	70
2.3.4	<i>A Reforma Gerencial .....</i>	72
2.4	GOVERNOS LOCAIS.....	77
2.4.1	<i>Aspectos Teóricos da Descentralização na Gestão Pública.....</i>	78
2.4.2	<i>Governos Locais Brasileiros.....</i>	81



2.5	PROJETO DE SERVIÇOS .....	85
2.5.1	<i>Abordagens da literatura do Marketing de Serviços</i> .....	87
2.5.2	<i>Abordagens da literatura de Operações de serviços</i> .....	91
2.5.3	<i>Abordagens do Design</i> .....	94
2.5.4	<i>Abordagens para elaboração de Serviços Públicos Locais</i> .....	98
2.6	GESTÃO DO DESEMPENHO PÚBLICO .....	106
2.6.1	<i>Ambiguidade de Objetivos</i> .....	109
2.6.2	<i>Orientação a Impactos</i> .....	110
2.6.3	<i>Avaliação de Impactos</i> .....	118
2.7	ARTEFATO CONCEITUAL: CICLO DE PROJETO E AVALIAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS ORIENTADOS À EFETIVIDADE .....	124
<b>3</b>	<b>MÉTODO DA PESQUISA .....</b>	<b>131</b>
3.1	DELINEAMENTO DA PESQUISA .....	132
3.2	MÉTODO DE TRABALHO .....	139
3.3	DELIMITAÇÕES DA PESQUISA.....	141
3.4	UNIDADE DE ANÁLISE .....	143
3.4.1	<i>Município de Macaé</i> .....	146
3.4.2	<i>Assentamento Precário objeto da análise: Intervenção em “Nova Esperança”</i> 150	
3.5	PROTOCOLO DO ESTUDO DE CASO.....	155
3.5.1	<i>Versão Inicial</i> .....	156
3.5.2	<i>Versão Final</i> .....	160
3.5.3	<i>Coleta de dados</i> .....	162
3.5.3.1	<i>Entrevistas com Gestores e Técnicos da Intervenção em Nova Esperança</i> .....	162
3.5.3.2	<i>Entrevistas com Cidadãos residentes em Nova Esperança</i> .....	164
3.5.3.3	<i>Levantamento Survey com Cidadãos</i> .....	166
3.5.4	<i>Procedimentos de Análise de dados</i> .....	169
3.5.4.1	<i>Entrevistas</i> .....	170
3.5.4.2	<i>Levantamento Survey</i> .....	173
<b>4</b>	<b>ESTUDO DE CASO: A INTERVENÇÃO EM NOVA ESPERANÇA ...</b>	<b>174</b>
4.1	<i>GESTÃO E EQUIPE TÉCNICA DA INTERVENÇÃO</i> .....	175
4.1.1	<i>Entrevistado 1 - Gerente do Programa</i> .....	178
4.1.2	<i>Entrevistado 2 - Equipe Projeto e Obras</i> .....	182
4.1.3	<i>Entrevistado 3 - Equipe Projeto e Obras</i> .....	187
4.1.4	<i>Entrevistado 4 - Equipe Trabalho Técnico Social</i> .....	191

4.1.5	<i>Entrevistado 5 - Equipe Trabalho Técnico Social</i> .....	195
4.1.6	<i>Entrevistado 6 - Equipe Trabalho Técnico Social</i> .....	197
4.1.7	<i>Análise transversal dos conteúdos da Gestão e Equipe Técnica da Intervenção</i> 199	
	4.1.7.1 <i>Processo de intervenção</i> .....	201
	4.1.7.2 <i>Urbanização pelo PAC</i> .....	203
	4.1.7.3 <i>Participação e ações do Trabalho Técnico Social</i> .....	204
	4.1.7.4 <i>Infraestrutura, serviços públicos e impactos</i> .....	206
4.2	<b>CIDADÃOS</b> .....	207
4.2.1	<i>Comportamento da População Local</i> .....	210
4.2.2	<i>Percepções sobre o processo de Intervenção</i> .....	211
4.2.3	<i>Serviços de Distribuição de Água</i> .....	214
4.2.4	<i>Serviços de Coleta de Esgoto</i> .....	217
4.2.5	<i>Serviços de Coleta de Lixo</i> .....	221
4.2.6	<i>Drenagem de águas pluviais</i> .....	224
4.2.7	<i>Mobilidade Urbana</i> .....	226
4.2.8	<i>Novas Unidades Habitacionais</i> .....	228
4.2.9	<i>Segurança Pública</i> .....	229
4.2.10	<i>Iluminação pública e fornecimento de energia elétrica</i> .....	231
4.2.11	<i>Serviços de Saúde</i> .....	233
4.2.12	<i>Serviços de Educação</i> .....	235
4.2.13	<i>Avaliação geral pós-intervenção</i> .....	236
4.3	<b>SÍNTESE DO ESTUDO DE CASO</b> .....	238
4.3.1	<i>Interação ente esferas diferentes de governo</i> .....	239
4.3.2	<i>Intervenção de iniciativa do corpo técnico de uma secretaria e não vinculada a processos formais de planejamento intersetoriais</i> .....	240
4.3.3	<i>Mecanismos eficazes de participação localizados na fase de execução da obra</i> 241	
4.3.4	<i>Centralidade do projeto de infraestrutura</i> .....	241
4.3.5	<i>Orientação à efetividade difusa</i> .....	243

## **5 RESULTADOS DA ANÁLISE DE ADERÊNCIA DA INTERVENÇÃO**

<b>VIS-À-VIS O ARTEFATO CONCEITUAL</b> .....	<b>245</b>
5.1 <b>GEORREFERENCIAMENTO DOS IMPACTOS PRETENDIDOS</b> .....	246
5.2 <b>DIAGNÓSTICO DA SITUAÇÃO ESPECÍFICA PRIORIZADA</b> .....	250
5.3 <b>DETERMINAÇÃO DE RESULTADOS E IMPACTOS</b> .....	252
5.4 <b>PARTICIPAÇÃO</b> .....	254

5.5	PROJETO DE SERVIÇOS ORIENTADO AOS IMPACTOS.....	256
5.6	DETALHAMENTO DOS RECURSOS NECESSÁRIOS .....	260
5.7	PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS .....	262
5.8	ANÁLISE DA EFETIVIDADE .....	263
5.9	ACCOUNTABILITY.....	267
5.10	PRINCIPAIS ASPECTOS DA ANÁLISE DE ADERÊNCIA.....	269
<b>6</b>	<b>CONTRIBUIÇÕES FINAIS .....</b>	<b>273</b>
6.1	ILAÇÕES NO SENTIDO DO PROJETO E AVALIAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS ORIENTADOS À EFETIVIDADE NA REALIDADE BRASILEIRA .....	274
6.1.1	<i>Perspectiva Incrementalista.....</i>	274
6.1.2	<i>Ações de curto prazo.....</i>	276
6.1.2.1	<i>Priorização de áreas.....</i>	276
6.1.2.2	<i>Diagnóstico da Situação Específica ad hoc.....</i>	278
6.1.2.3	<i>Análise técnica e Projeto intersetorial sobre Serviços Essenciais.....</i>	279
6.1.2.4	<i>Acompanhamento da execução das intervenções físicas necessárias e implantação assistida dos serviços.....</i>	281
6.1.2.5	<i>Análise do Pós-Ocupação vinculada à Análise de Impacto.....</i>	282
6.1.3	<i>Ações Estruturantes .....</i>	283
6.1.3.1	<i>Inserção organizacional.....</i>	283
6.1.3.2	<i>Análises de efetividade regulares.....</i>	287
6.2	ANÁLISES FINAIS .....	288
6.2.1	<i>Contribuições da tese.....</i>	288
6.2.2	<i>Limitações da tese.....</i>	292
6.2.3	<i>Propostas de pesquisas futuras para governos locais brasileiros.....</i>	292
<b>7</b>	<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>295</b>
<b>8</b>	<b>APÊNDICES .....</b>	<b>308</b>
8.1	APÊNDICE 1: ROTEIRO SEMIESTRUTURADO, VARIANTE APLICADA À EQUIPE DO PAC NOVA ESPERANÇA .....	308
8.2	APÊNDICE 2: ROTEIRO SEMIESTRUTURADO, VARIANTE APLICADA AOS CIDADÃOS RESIDENTES EM NOVA ESPERANÇA .....	310
8.3	APÊNDICE 3:QUESTIONÁRIO ESTRUTURADO PARA O SURVEY .....	312
8.4	APÊNDICE 4: TABELAS ORIUNDAS DAS FREQUÊNCIAS E DURAÇÕES DAS CATEGORIAS E FAMÍLIAS DOS ENTREVISTADOS .....	313

8.5	APÊNDICE 5: TABELA DE ARTIGOS, TESES E DISSERTAÇÕES ORIUNDOS DA REVISÃO SISTEMÁTICA DA LITERATURA .....	328
-----	--	-----

## Lista de Figuras

Figura 1 – Estrutura do Capítulo 1. Fonte: o autor.....	1
Figura 2- Evolução e projeção do crescimento do PIB brasileiro. Fonte: Ministério da Fazenda (2010) .....	10
Figura 3 – Curva da desigualdade de renda <i>per capita</i> baseada no coeficiente de Gini. Fonte: Neri (2010). .....	11
Figura 4 – Evolução do indicador de pobreza. Fonte: Elaborado por Ministério da Fazenda (2010) a partir de dados da Fundação Getúlio Vargas.....	12
Figura 5 – Evolução da taxa percentual de desemprego. Fonte: Elaborado por Ministério da Fazenda (2013, p. 47) a partir de dados do IBGE.....	12
Figura 6 – Formação Bruta de Capital (% do PIB). Fonte: Elaborado por Ministério da Fazenda (2013, p. 24) a partir de dados do IBGE. ....	13
Figura 7 – Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento do Plano “Avança Brasil”. Fonte: Buscoli e Souza (2013, p. 61).....	15
Figura 8 – Síntese do Método de Intervenção. Fonte: Adaptado de Santos <i>et al.</i> (2004). .....	28
Figura 9 – Características da Gestão Pública. Fonte: Adaptado de Caulliraux e Yamashita (2004) .....	33
Figura 10 – Tríade Matusiana. Fonte: MATUS (2000).....	35
Figura 11 – Esquema para localização do objeto amplo de pesquisa e sua problematização. Fonte: o autor. ....	36
Figura 12 – Estrutura do Documento de Pesquisa. Fonte: o autor. ....	38
Figura 13 - Estrutura do Capítulo 2. Fonte: o autor.....	40
Figura 14 – Método de revisão de literatura. Fonte: o autor. ....	43
Figura 15 – Relação entre programas, projetos e serviços públicos. Fonte: o autor a partir de Garces e Silveira (2002).....	58
Figura 16 – Ciclos de elaboração de políticas e gestão. Fonte: Bouckaert e Van Dooren (2009, p. 153). ....	59
Figura 17 – Indicadores de Desempenho. Fonte: Ball e Beckett (1991).....	61
Figura 18 – Cadeia de Valor. Fonte: Vilhena <i>et al.</i> (2006, p. 102). ....	62
Figura 19 – Desempenho: um <i>framework</i> conceitual. Fonte: Pollit e Bouckaert (2011, p. 16).....	63

Figura 20 – Elementos passíveis de mensuração em programas públicos. Fonte: o autor a partir de vários autores (SANDERSON, 1996; BOYNE, 2006; BOUCKAERT & VAN DOOREN, 2009; GERTLER <i>et al.</i> , 2011; POLLIT & BOUCKAERT, 2011)....	64
Figura 21 – Coexistência de tipos de tipos de gestão pública e reformas no tempo. Fonte: o autor.....	76
Figura 22 – Estágios na evolução da pesquisa em serviços. Fonte: Moussa e Touzani (2010). .....	86
Figura 23 – Modelo SERVQUAL. Fonte: Adaptado de Parasuraman <i>et al.</i> (1990).....	87
Figura 24 – Cadeia de Serviço. Fonte: Gaster (1996, p. 86). .....	89
Figura 25 – Modelo de Processo para a definição de padrões para os serviços públicos locais. Fonte: Brennan e Douglas (1998). .....	90
Figura 26 – Tipos de processos de serviço alinhados com a relação volume e variedade de serviços processados por meio da matriz processo-produto. Fonte: Slack <i>et al.</i> (2008, p. 134).....	91
Figura 27 – Modelo para o projeto e desenvolvimento de serviços. Fonte: Mello <i>apud</i> Chiamendes <i>et al.</i> (2008).....	92
Figura 28 – Perspectivas do cliente e da operação. Fonte: Adaptado de Johnston e Clark (2002). .....	93
Figura 29 – Exemplo de <i>blueprint</i> em um Centro de Saúde Municipal. Fonte: o autor.	94
Figura 30 - Desafios da Ciência de Serviços. Fonte: Palestrante Claudio Pinhanez, 1º Simpósio sobre Ciências de Serviços ocorrido em novembro de 2011 em Brasília. ....	95
Figura 31 - Processo HCD. Fonte: disponível em <a href="http://www.ideo.com/work/human-centered-design-toolkit/">http://www.ideo.com/work/human-centered-design-toolkit/</a> , acessado em 24/12/2011.....	96
Figura 32 – Ciclo de orientação a resultados da localidade de Prince Willian County. Fonte: Bernstein (2001). .....	99
Figura 33 - Ciclo de Comissionamento e Contratação. Fonte: Murray (2009). .....	101
Figura 34 – Exemplo de <i>framework</i> para o <i>strategic commissioning</i> . Fonte: Bovaird (2011, p. 8). .....	103
Figura 35 – Método Diferenças em Diferenças, Fonte: Gertler <i>et al.</i> (2011, p. 97).....	122
Figura 36 – Artefato Conceitual. Fonte: o autor.....	126
Figura 37 – Estrutura do Capítulo 3. Fonte: o autor.....	131
Figura 38 – Ciclo empírico para o desenvolvimento de teoria pela formulação e teste de proposições sobre o objeto de estudo. Fonte: Dul e Hak (2008).....	138
Figura 39– Método de Trabalho aberto até o artefato conceitual. Fonte: o autor. ....	139

Figura 40 - Método de Trabalho aberto até as contribuições finais. Fonte: o autor.....	140
Figura 41 – Delimitações de escopo e objeto de pesquisa. Fonte: o autor.....	141
Figura 42 – Localização do Município de Macaé. Fonte: Plano Municipal de Habitação de Macaé (MACAÉ, 2011).....	146
Figura 43 – População em domicílios subnormais entre as principais receptoras de <i>royalties</i> por exploração de petróleo – 2000 e 2010 (em %). Fonte: Macroplan (2012). .....	149
Figura 44 – Divisão administrativa – Distritos. Fonte: Plano Local de Habitação de Interesse Social (MACAÉ, 2010).....	151
Figura 45 – ZEISs, SRUs e SPA ( apenas a Ilha Leocádia em verde) de Macaé. Fonte: PLHIS Macaé (MACAÉ, 2010). ....	152
Figura 46 – Perspectiva da localidade de Nova Esperança e Nova Holanda no bairro de Barra de Macaé. Fonte: Apresentação do PAC para a Câmara Municipal de Macaé em 2011. ....	153
Figura 47 – Local de intervenção com recursos do PAC. Fonte: Apresentação realizada pelo Gestor do PAC de Macaé para a Câmara Municipal em 2011.....	154
Figura 48 – Mapa da localidade com a distinção entre a parte urbanizada (grupo de controle) e a parte não urbanizada (grupo de tratamento). Fonte: A projetista da intervenção disponibilizou esta imagem para o autor. ....	157
Figura 49 – Mapa da Localidade Nova Esperança com os setores censitários que receberam a intervenção marcados. Fonte: aplicativo Aglomerados Subnormais - <a href="http://www.censo2010.ibge.gov.br/agsn">http://www.censo2010.ibge.gov.br/agsn</a> do IBGE.....	159
Figura 50 – Estrutura organizacional da Gerência do PAC Macaé. Fonte: o autor. ....	163
Figura 51 – Etapas da análise de conteúdo. Fonte: Adaptado de Bardin (2008).....	171
Figura 52 - Estrutura do Capítulo 4. Fonte: o autor.....	174
Figura 53 – Relação entre as categorias do “Entrevistado 1 - Gerente do Programa”. Fonte: o autor.....	179
Figura 54 – Relação entre as categorias do “Entrevistado 2 - Equipe Projeto e Obras”. Fonte: o autor.....	182
Figura 55 - Relação entre as categorias do “Entrevistado 3 - Equipe Projeto e Obras”. Fonte: o autor.....	188
Figura 56 - Relação entre as categorias do “Entrevistado 4 - Equipe Trabalho Técnico Social”. Fonte: o autor. ....	192

Figura 57 - Relação entre as categorias do “Entrevistado 5 - Equipe Trabalho Técnico Social”. Fonte: o autor. ....	195
Figura 58 - Relação entre as categorias do “Entrevistado 6 - Equipe Trabalho Técnico Social”. Fonte: o autor. ....	198
Figura 59 – Processo de Intervenção resultante das entrevistas. Fonte: o autor. ....	202
Figura 60 – Fotografia de vazamento na Rua Bahia, em 15/03/2013. Fonte: o autor. .	219
Figura 61 – Situação de inundações e das ruas antes da intervenção. Fonte: Apresentação do PAC para a Câmara Municipal de Macaé (2011) .....	224
Figura 62 – Fotografia de dois dos quatro prédios entregues com as novas Unidades Habitacionais, em 16/02/2012. Fonte: o autor.....	228
Figura 63 – Síntese do Estudo de Caso. Fonte: o autor.....	238
Figura 64 - Estrutura do Capítulo 5. Fonte: o autor.....	245
Figura 65 – Matriz Avaliativa do Pós-Ocupação. Fonte: Ministério das Cidades (2009). .....	265
Figura 66 – Triângulo do <i>Accountability</i> . Fonte: OECD (2008, p. 21).....	267
Figura 67 – Representação da intervenção analisada sob o a forma do artefato conceitual. Fonte: o autor. ....	270
Figura 68 - Estrutura do Capítulo 6. Fonte: o autor.....	273
Figura 69 – Macroprocesso estruturante proposto. Fonte: o autor.....	285



## Lista de Tabelas

Tabela 1 - Crescimento de 2012 do PIB pela ótica da demanda. Fonte: Ministério da Fazenda (2013, p. 12) a partir de dados do IBGE. ....	11
Tabela 2 – Quantidade de artigos encontrados e lidos por combinação de palavras-chaves em bases internacionais. Fonte: o autor. ....	44
Tabela 3 - Quantidade de arquivos encontrados e lidos por combinação de palavras-chaves em bases nacionais. Fonte: o autor. ....	45
Tabela 4 – Evolução da população segundo IBGE, Censos Demográficos 1950 a 2010. Fonte: Anuário Macaé 2012 (MACAÉ, 2012). ....	147
Tabela 5 – Evolução do IDH-M macaense. Fonte: Adaptados dos dados disponibilizados por PNUD (2013). ....	149
Tabela 6 – Relação de aglomerados subnormais de Macaé. Fonte: IBGE (2011). ....	150
Tabela 7 – Relação de gestores e técnicos entrevistados. Fonte: o autor. ....	164
Tabela 8 – Relação e características dos moradores entrevistados. Fonte: o autor. ....	165
Tabela 9 – Quantidade de entrevistados por ruas e travessas de Nova Esperança. Fonte: o autor. ....	169
Tabela 10 – Frequência e duração total de citações das categorias advindas da “Gestão e equipe técnica da intervenção”. Fonte: o autor. ....	178
Tabela 11 – Frequência e duração total de citações das categorias advindas dos “Cidadãos”. Fonte: o autor. ....	208
Tabela 12 – Avaliação dos serviços de distribuição de água por meio do levantamento <i>survey</i> . Fonte: o autor. ....	215
Tabela 13 - Distribuição de avaliações do serviço de distribuição de água por ruas. Fonte: o autor. ....	216
Tabela 14 - Avaliação dos serviços de coleta de esgoto por meio do levantamento <i>survey</i> . Fonte: o autor. ....	218
Tabela 15 - Distribuição de avaliações do serviço de coleta de esgoto por ruas. Fonte: o autor. ....	220
Tabela 16 - Avaliação dos serviços de coleta de lixo por meio do levantamento <i>survey</i> . Fonte: o autor. ....	222
Tabela 17 - Distribuição de avaliações do serviço de coleta de lixo por ruas. Fonte: o autor. ....	223

Tabela 18 - Avaliação da drenagem das águas pluviais por meio do levantamento survey. Fonte: o autor. ....	225
Tabela 19 - Avaliação sobre o transporte público por meio do levantamento survey. Fonte: o autor.....	227
Tabela 20 - Avaliação da iluminação pública por meio do levantamento <i>survey</i> . Fonte: o autor. ....	232
Tabela 21 - Avaliação sobre os serviços de saúde por meio do levantamento survey. Fonte: o autor.....	234
Tabela 22 - Avaliação sobre alterações nos serviços de educação por meio do levantamento survey. Fonte: o autor.....	235
Tabela 23 - Avaliação geral da comunidade por meio do levantamento survey. Fonte: o autor. ....	237
Tabela 24 – Categorias do entrevistado “Entrevistado 1 - Gerente do Programa”. Fonte: o autor. ....	313
Tabela 25 – Categorias do “Entrevistado 2 - Equipe Projeto e Obras”. Fonte: o autor.	313
Tabela 26 – Categorias do “Entrevistado 3 - Equipe Projeto e Obras”. Fonte: o autor.	314
Tabela 27 - Categorias do “Entrevistado 4 - Equipe Trabalho Técnico Social”. Fonte: o autor. ....	314
Tabela 28 - Categorias do “Entrevistado 5 - Equipe Trabalho Técnico Social”. Fonte: o autor. ....	315
Tabela 29 - Categorias do “Entrevistado 6 - Equipe Trabalho Técnico Social”. Fonte: o autor. ....	315
Tabela 30 – Quantidade e durações das citações por categoria (colunas) e entrevistado (linhas) que compõem a família “ <i>Processo de intervenção</i> ”. Fonte: o autor. ....	316
Tabela 31 - – Quantidade e durações das citações por categoria (colunas) e entrevistado (linhas) que compõem a família “ <i>Urbanização pelo PAC</i> ”. Fonte: o autor. ....	317
Tabela 32 - – Quantidade e durações das citações por categoria (colunas) e entrevistado (linhas) que compõem a família “ <i>Participação e ações do Trabalho Técnico Social</i> ”. Fonte: o autor.....	317
Tabela 33 – Quantidade e durações das citações por categoria (colunas) e entrevistado (linhas) que compõem a família “ <i>Infraestrutura, serviços públicos e impactos</i> ”. Fonte: o autor. ....	318
Tabela 34 - Quantidades e durações das categorias por cidadão contidas na família “ <i>Comportamento da População Local</i> ”. Fonte: o autor.....	318

Tabela 35 – Quantidades e durações das categorias por cidadão contidas na família “Percepções sobre o processo de intervenção”. Fonte: o autor.....	319
Tabela 36 - Quantidades e durações das categorias por cidadão contidas na família “Serviços de distribuição de águas”. Fonte: o autor. ....	320
Tabela 37 - Quantidades e durações das categorias por cidadão contidas na família “Serviços de coleta de esgoto”. Fonte: o autor.....	320
Tabela 38 - Quantidades e durações das categorias por cidadão contidas na família “Serviços de coleta de lixo”. Fonte: o autor. ....	321
Tabela 39 - Quantidades e durações das categorias por cidadão contidas na família “Drenagem de águas pluviais”. Fonte: o autor. ....	322
Tabela 40 - Quantidades e durações das categorias por cidadão contidas na família “Mobilidade urbana”. Fonte: o autor. ....	322
Tabela 41 - Quantidades e durações das categorias por cidadão contidas na família “Novas unidades habitacionais”. Fonte: o autor. ....	323
Tabela 42 - Quantidades e durações das categorias por cidadão contidas na família “Segurança Pública”. Fonte: o autor.....	324
Tabela 43 - Quantidades e durações das categorias por cidadão contidas na família “Iluminação pública e fornecimento de energia elétrica”. Fonte: o autor.....	324
Tabela 44 - Quantidades e durações das categorias por cidadão contidas na família “Serviços de Saúde”. Fonte: o autor. ....	325
Tabela 45 - Quantidades e durações das categorias por cidadão contidas na família “Serviços de Educação”. Fonte: o autor.....	326
Tabela 46 - Quantidades e durações das categorias por cidadão contidas na família “Avaliação geral pós-intervenção”. Fonte: o autor.....	327

## Lista de Gráficos

Gráfico 1 – Percentual de respostas sobre a participação nas reuniões/assembleias conduzidas pela equipe do PAC combinado com as avaliações de importância dos respondentes que frequentaram as reuniões/assembleias. Fonte: o autor.....	213
Gráfico 2 – Distribuição das médias de avaliações do serviço de distribuição de água por rua. Fonte: o autor. ....	216
Gráfico 3 - Distribuição das médias de avaliações do serviço de coleta de esgoto por rua. Fonte: o autor.....	221
Gráfico 4 - Distribuição das médias de avaliações do serviço de coleta de lixo por rua. Fonte: o autor.....	223
Gráfico 5 - Distribuição das médias da avaliação da drenagem de águas pluviais por rua. Fonte: o autor.....	225
Gráfico 6 - Distribuição das médias da avaliação da mobilidade urbana por rua. Fonte: o autor.....	227
Gráfico 7 - Distribuição das médias de avaliações gerais por rua. Fonte: o autor. ....	237

## Lista de Quadros

Quadro 1 – Políticas de gestão pública a partir de sua aplicação e da agregação de valor. Fonte: Vilhena <i>et al.</i> (2006, p. 26).....	26
Quadro 2 – Principais diferenças entre tipos de descentralização. Fonte: Adaptado de Pollit (2007, p. 374-375). .....	79
Quadro 3 – Alguns argumentos a favor e contra a descentralização. Fonte: Pollit (2007, p. 380).....	80
Quadro 4 – Faixas de relações entre prestadores profissionais e usuários. Fonte: Bovaird (2007, p. 848). .....	105
Quadro 5 - Métodos de avaliações de impacto. Fonte: Adaptado de Cotta (1998) e Gertler <i>et al.</i> (2011) .....	121
Quadro 6 – Proposições de Pesquisa. Fonte: o autor.....	129
Quadro 7 – Resumo das distinções apresentadas por Simon. Fonte: Adaptado de Lacerda <i>et al.</i> (2013).....	132
Quadro 8 – Tipos de Artefatos. Fonte: Lacerda <i>et al.</i> (2013, p. 11) a partir de March e Smith (1995).....	134
Quadro 9 – Versão Inicial do Protocolo de Pesquisa. Fonte: o autor.....	158
Quadro 10 – Versão Final do Protocolo de Pesquisa. Fonte: o autor.....	161
Quadro 11 – Definição das categorias presentes nas entrevistas da “Gestão e equipe técnica da intervenção”. Fonte: o autor. ....	175
Quadro 12 – Definições das famílias e a relação de suas respectivas categorias. Fonte: o autor.....	200
Quadro 13- Propostas para Priorização de Assentamentos Subnormais. Fonte: o autor. ....	277
Quadro 14– Propostas para Diagnóstico da situação específica <i>ad hoc</i> . Fonte: o autor a partir de contribuição de Abiko e Coelho (2009).....	279
Quadro 15 – Propostas para a Análise técnica e Projeto intersetorial sobre Serviços Essenciais. Fonte: o autor. ....	280
Quadro 16 – Propostas para o Acompanhamento da execução das intervenções físicas necessárias e implantação assistida dos serviços. Fonte: o autor. ....	281
Quadro 17 – Propostas de Análise do Pós-Ocupação vinculada à Análise de impacto. Fonte: o autor.....	283

Quadro 18 – Propostas de Inserção Organizacional. Fonte: o autor. .... 285

## Lista de Siglas

- CAO – Comissão de Acompanhamento de Obra
- CEF – Caixa Econômica Federal
- CRAS – Centro de Referência de Assistência Social
- COMESTRA – Comissão Especial de Estudos da Reforma Administrativa
- DASP – Departamento Administrativo do Serviço Público
- HCD – *Hear, Create and Design*
- IDH – Índice de Desenvolvimento Humano
- IDH-M – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
- IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
- LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias
- LOA – Lei do Orçamento Anual
- MCidades – Ministério das Cidades
- NPM – *New Public Management*
- OECD – *The Organisation for Economic Co-operation and Development*
- PAC – Programa de Aceleração do Crescimento
- PLHIS – Plano Local de Habitação de Interesse Social
- PPA – Plano Plurianual
- PPAM – Plano Plurianual Municipal
- PSO – *Public Service Orientation*
- SRU – Setores de requalificação urbano-ambiental
- SPA – Setores de preservação ambiental
- TTS – Trabalho Técnico Social
- ZEIS – Zona Especial de Interesse Social

# 1 Introdução

O objetivo deste capítulo introdutório é posicionar o leitor em relação à questão de pesquisa ao qual este documento de tese se defronta e razão pela qual a pesquisa se desenvolveu. A Figura 1 ilustra a forma pela qual o conteúdo deste capítulo está articulado.

Inicialmente, a contextualização (seção 1.1) apresenta aspectos históricos e contemporâneos ambientando as premissas teóricas e práticas que alicerçam a justificativa e demonstração de relevância da pesquisa (seção 1.2). Em seguida, a questão central da pesquisa é enunciada (seção 1.3) derivando os objetivos geral e específicos (seção 1.4).

Por fim, a estrutura do documento (seção 1.5) é apresentada para que o leitor tenha uma visão geral e, conseqüentemente, mais facilidade em utilizá-lo.

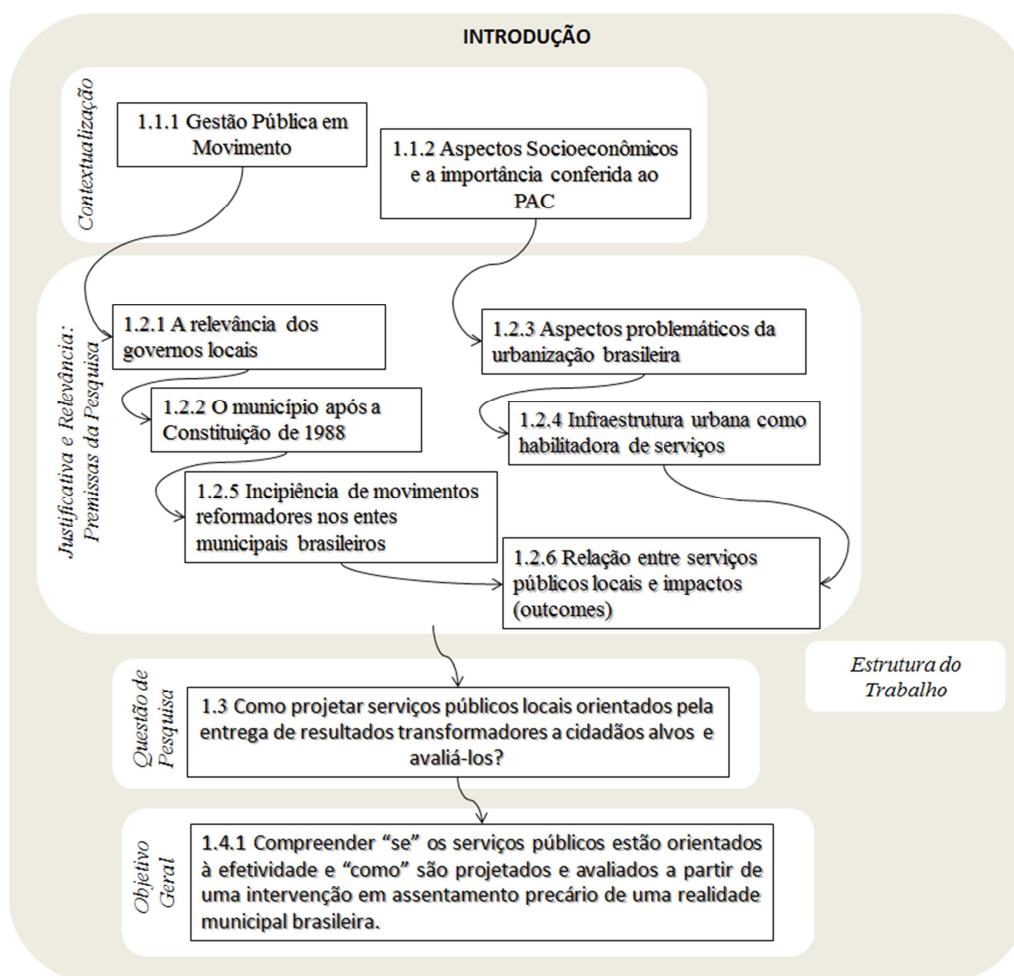


Figura 1 – Estrutura do Capítulo 1. Fonte: o autor.



## 1.1 Contextualização

As décadas em torno da transição entre os séculos XX e XXI trouxeram à tona debates antigos relacionados ao tamanho do Estado e suas funções. Acadêmicos e gestores públicos abordavam ainda questões sobre como a gestão e os serviços públicos poderiam produzir resultados no alcance da melhoria efetiva da vida dos cidadãos nas democracias contemporâneas. O debate é recorrente, mas as perspectivas teóricas e as soluções práticas passam por mudanças e posicionamentos diferentes, por vez, em movimentos pendulares.

### 1.1.1 *Gestão Pública em Movimento*

No início dos anos 80 do século passado, tal debate se intensificou de forma contundente quando o movimento de reformas dos Estados tornou-se um item relevante da agenda contemporânea das administrações públicas em diversos contextos de governos. O movimento foi iniciado em governos de orientação neoliberal (primeira onda de reformas), tais como na Inglaterra em 1979, governo Thatcher<sup>1</sup>, e nos Estados Unidos em 1980, governo Reagan<sup>2</sup>. Tal relação com esses governos levou muitos críticos a identificar as propostas gerencialistas (*managerialism*) como próprios apenas do campo conservador. Em outros casos, no entanto, tais reformas foram iniciadas por governos trabalhistas, como na Nova Zelândia, entre 1984 e 1990, ou na Austrália, entre 1983 e 1996.

O fato é que, a partir dessas experiências, o movimento se espalhou para a maioria dos países desenvolvidos e em desenvolvimento do mundo capitalista. O objetivo geral pretendido pelas iniciativas reformistas era avançar contra a crise dos Estados de bem-estar social (*Welfare State*), iniciada com a primeira crise do petróleo de 1973, e agravada com mais força na segunda crise do petróleo, em 1979 (BRESSER-PEREIRA, 1998; PACHECO, 2010; PAULA, 2011; POLLIT & BOUCKAERT, 2011). Nesse sentido, principalmente nos anos 80 e início dos anos 90, os movimentos

---

<sup>1</sup> Margaret Hilda Thatcher governou a Inglaterra de 1979 a 1990. Líder do partido conservador britânico implantou medidas austeras quanto aos gastos públicos e conduziu uma série de programas que visavam a redução da intervenção do Estado na economia.

<sup>2</sup> Ronald Wilson Reagan governou os Estados Unidos de 1980 a 1989. Membro do Partido Republicano. Como presidente, Reagan implementou uma série de ousadas iniciativas econômicas e novas políticas, que incluíam medidas de desregulamentação e cortes de impostos.

objetivaram sanar o Estado em três dimensões: (i) a *econômica*, relacionada à contínua intervenção estatal na economia em busca do pleno emprego oriunda de uma visão *keneynsiana* de Estado; (ii) a *social*, moldada com variações pelos países sob a lógica do Estado do bem-estar social, onde as políticas e ações públicas na área social eram providas diretamente pelo Estado; e, (iii) a *administrativa*, desenvolvida sob o modelo burocrático weberiano de organização, no qual a previsibilidade é almejada por meio da racionalidade e controle de normas e procedimentos (ABRUCIO, 1997; BRESSER-PEREIRA, 1998).

Ainda no bojo das primeiras reformas, foram produzidos conceitos que compuseram um movimento amplo denominado “*New Public Management*” (NPM). A NPM consistia em um conjunto de conceitos teóricos e práticos que visavam ao redirecionamento dos governos da perspectiva de Estado existente, até então, para algo novo. Ou seja, um termo único que agrupou e suportou, deste momento em diante, análises e tentativas de mudanças sobre as três macro dimensões supracitadas. Mesmo ciente da interligação entre os três aspectos, o escopo desta pesquisa está diretamente ligado à dimensão administrativa, trata da dimensão social supracitada, todavia tangencia, apenas, os aspectos relacionados ao papel do Estado na economia.

De acordo com Barzelay (2001), a NPM é uma expressão utilizada pela academia e gestores públicos em referência a temas, estilos e padrões distintos de gestão pública que foram produzidos desde os anos 80 com mais notabilidade em países “anglo-saxões”, como Reino Unido, Canadá, Estados Unidos, Austrália e Nova Zelândia. Pesquisas empíricas também confirmaram um quadro multifacetado em sentidos práticos, conceituais e até ideológicos (FERLIE *et al.*, 1996; DENHARDT & DENHARDT, 2007; POLLIT & BOUCKAERT, 2011).

Em um dos artigos seminais sobre o tema, Hood (1991, p. 4), apresentava uma leitura das doutrinas da NPM, conforme sua denominação. Para ele eram aspectos comuns às diferentes reformas em andamento à época: *gerências profissionais “hands-on”*, com gerentes visíveis e ativos; *padrões e mensurações de desempenhos explícitos, a partir definição de metas e indicadores*; *ênfase em controles*, utilizando a alocação de recursos e recompensas relacionadas com mensuração de desempenho; *desagregação de unidades no setor público*, quebras de organizações monolíticas para a criação de unidades com operações descentralizadas; *utilização de práticas de gestão do setor privado*, mais flexibilidade, recompensas e necessidade de “testar” ferramentas de

gestão do setor privado; *aumento da disciplina e parcimônia no uso de recursos*, cortes de custos diretos e aplicação da lógica “façam mais com menos”.

Em leitura recente, Pollit e Bouckaert (2011) situam a NPM, em nível abstrato, como uma teoria geral ou doutrina que tem por premissa que o setor público pode melhorar com conceitos, técnicas e valores oriundos do setor privado. Em nível mais prático, tratar-se-ia de um conjunto difuso de conceitos e práticas relacionados à ênfase na mensuração de desempenho; preferência por organizações enxutas, horizontalizadas, pequenas e especializadas, utilização de contratos como práticas de coordenação, injeção de mecanismos de mercado como pagamentos por desempenho e tratamento de usuários de serviços como clientes com a aplicação e técnicas de gestão da qualidade.

Contudo, diversos autores analisam que as tentativas de reformas das gestões públicas foram se diferenciando ao longo das últimas três décadas (ABRUCIO, 1997; DENHARDT & DENHARDT, 2007; CHRISTENSEN & LAEGREID, 2007; HEINRICH, 2010; PAULA, 2011; POLLIT & BOUCKAERT, 2011).

Denhardt e Denhardt (2007) e Abrucio (1997) consideram que a experiência americana no Governo Bill Clinton<sup>3</sup> na década de 90 se difere da primeira onda de NPM, principalmente, da inglesa denominada por Abrucio (1997) de gerencialismo puro. Desenvolvida a partir da obra “*Reinventando o Governo*” de Osborne e Gaebler (1997), essa abordagem é considerada mais democrática do que os governos que utilizaram padrões gerenciais mais ortodoxos atrelados às políticas econômicas neoliberais mais agressivas. Abrucio (1997, p. 30) relaciona o aparecimento desse modelo mais híbrido às características próprias da democracia e republicanismo americanos, que enfatizam de sobremaneira os governos subnacionais.

Dessa forma, o modelo híbrido supracitado se sustentava nos princípios gerencialistas somados a práticas de cunho mais democrático. Ademais, não sobrepujava o padrão privado mimeticamente à atividade governamental, discutindo suas especificidades. Eram dez os princípios basilares, a saber: *governos catalizadores*, direcionam ações ao invés de apenas intervir diretamente; *governos da comunidade*, fomentam os cidadãos e organizações comunitárias a fazerem parte das soluções; *governos direcionados a objetivos*, ao invés de orientados a regras e procedimentos; *governos orientados a resultados*, medem regularmente a atuação governamental;

---

<sup>3</sup> William Jefferson “Bill” Clinton governou os Estados Unidos de 1993 a 2001. Membro do Partido Democratada, é considerado um político centrista. O governo Clinton utilizou como uma de suas bases ideológicas a cultura gerencialista presente na obra de Osborne e Gaebler (1997).

*governos competitivos*, estimulam comparações e competições; *governos direcionados aos clientes*, visão do usuário como cliente; *governos empresários*, focam a produção e não gastos; *governos antecipatórios*, atuam mais na prevenção; *governos descentralizados*, atribuem autonomia e autoridade para órgãos na ponta da ação; e, *governos orientados ao mercado*, buscam se diferenciar das soluções burocráticas (OSBORNE & GAEBLER, 1997).

Com enfoque nas reformas administrativas inglesa e americana, Abrucio (1997), além de diferenciar o gerencialismo puro do movimento americano, observou outras duas tendências básicas na evolução das reformas administrativas realizadas até meados da década de 90. São elas: o *consumerism* e o *Public Service Orientation* (PSO). Não haveria, ainda, distinções mutuamente excludentes entre as tendências, mas inclusões evolutivas.

O gerencialismo puro seria extremamente focado em eficiência. O *consumerism* traria, então, discussões sobre a qualidade das ações públicas a partir de perspectiva que abordava cidadãos como clientes e consumidores, ponto extremamente criticado por não discernir os direitos e deveres inerentes ao conceito de cidadão.

O PSO inglês, por sua vez, buscaria preencher lacunas do modelo gerencial no sentido do republicanismo e da democracia por meio dos conceitos de *accountability*, transparência, participação política e equidade. Nesse sentido, o modelo trata o conceito da descentralização de forma diferente dos modelos precursores, pois defende suas virtudes políticas, defendendo que os governos locais não seriam apenas bons meios para a prestação de serviços, mas espaços mais propícios para engajar os cidadãos na participação sobre aspectos que impactam seus ambientes comunitários (ABRUCIO, 1997).

Em sua análise, Paula (2011) considera que o gerencialismo teve centralidade nas reformas ocorridas nos anos 80 e início dos 90 (o que outros autores denominam de primeira onda da NPM) e também nas reformas ou gestões que vieram a seguir de reformas em meados dos anos 90 e início dos anos 2000, enquanto modelo de gestão pública.

Nesse sentido, sua análise aponta para uma crítica direta à NPM sem distinção entre as expressões ocorridas nos governos conservadores dos anos 80, no movimento “reinventando o governo” norte-americano ou nos governos trabalhistas ingleses posteriores ao *thatcherismo*. Suas análises convergem para o diagnóstico:

“Ao longo de nossas análises, verificamos que, apesar do discurso participativo, a nova administração pública não se moveu para a dimensão sociopolítica da gestão, pois partilha do esquematismo gerencialista, que dificulta o tratamento da interação dos aspectos técnicos e políticos” (PAULA, 2011, p. 101).

Analisando reformas ocorridas em países como Suécia, Noruega, Dinamarca, Austrália e Nova Zelândia, Christensen e Laegreid (2007) caracterizam apenas a existência de duas ondas de reformas. A primeira onda é mais associada com o termo NPM e, segundo os autores, foi o momento das mais profundas mudanças em comparação com a “administração pública velha”, onde as soluções típicas de mercado com ênfase na eficiência foram introduzidas na gestão pública em combate a princípios burocráticos.

Em detrimento de visões que defendem que a NPM findou no final dos anos 90, esses autores defendem que com a pavimentação realizada pela primeira onda, foram iniciadas transformações diferentes, as quais eles concentram na denominada era pós-NPM. Onde, então, aspectos disfuncionais da primeira onda, como desagregações extremas e organizações de propósito único têm cedido lugar a abordagens que buscam visões menos fragmentadas com estratégias mais coordenadas e integradas (“*joined-up government*”, e depois “*whole-of-government*”). Entretanto, a análise defende uma coevolução de princípios reformistas, práticas administrativas e teoria ao invés de mudanças disruptivas com etapas íntegras entre si (CHRISTENSEN & LAEGREID, 2007).

Por sua vez, Pollit e Bouckaert (2011) coadunam que a NPM suportou as reformas desenvolvidas do final dos anos 70 até o final dos anos 90, mas sem subdivisões relevantes. Defendem que, posteriormente, surgiu outra onda em países desenvolvidos, sem um modelo gerencialista tão dominante, na qual os principais conceitos são: governança, redes, parcerias, transparência e confiança.

A partir de distintos rótulos - *New Public Governance*, *New Public Service*, *Local Governance* – abordagens surgiram a partir dos anos 2000, posicionando-se como pós-NPM (SULLIVAN & SKELCHER, 2002; SHAH & SHAH, 2006; DENHARDT & DENHARDT, 2007; CHRISTENSEN & LAEGREID, 2007; BOVAIRD & LÖFFLER, 2009; POLLIT & BOUCKAERT, 2011).

*“Tem havido uma evolução prática e intelectual rica e vibrante com importantes e substanciais desenvolvimentos que não pode ser submetida novamente ao título de New Public Management”* (DENHARDT & DENHARDT, 2007, p. 24).

De forma análoga às colocações feitas por Abrucio (1997) sobre a PSO, tais abordagens buscam se diferenciar da NPM, no que tange às características mais estereotipadas nas análises das reformas realizadas: orientação ao mercado, mimetismo de práticas gerenciais privadas, gerencialismo, *consumerism*, tecnocracia gerencial, dentre outras. Apresentam, então, princípios alternativos, no qual o papel dos governos costuma ser entendido como responsável por um sistema de governança que coloca no centro os serviços públicos, aspectos democráticos e o engajamento civil.

Em suma, percebem-se, a partir das análises dispostas acima, que nas últimas quatro décadas existiram diferentes visões teóricas e práticas sobre o tamanho e funções dos Estados que pendularam, pelo menos, entre a defesa por um *Welfare State* provedor, o esforço pela presença mínima do Estado e lógicas mimetistas da transformação do Estado em gestões privadas. Atualmente, é possível assumir que as abordagens teóricas pós-NPM sobre o governo enquanto agente regulador e responsável pela governança de múltiplos atores têm se mostrado proeminentes no debate.

Entretanto, a crise econômica iniciada em 2008 e seus reflexos ainda presentes garantem que a dinâmica pendular deve continuar. Segundo Stiglitz (2010), o fenômeno tem impactos similares à queda das bolsas em 1929 e é chamado por ele de a “Grande Recessão”. Tal crise teve proporções globais e teve início na relação entre o mercado imobiliário e o sistema financeiro, que se alastrou gerando a falência de importantes corporações do mercado financeiro mundial, como por exemplo: *Leman Brothers*, *American International Group (AIG)*, dentre outras, e alcançou os principais países europeus. Os efeitos da crise ainda repercutem consideravelmente nas bases do sistema financeiro mundial e nas suas imbricadas relações com o sistema produtivo. Seus desdobramentos ainda geram discussões acerca da falta de regulação dos mercados financeiros e em relação ao aumento de medidas de controle do mercado pelos Estados e, no limite, sobre o papel do Estado na economia.

Mesmo, a autoregulação pelos mercados tendo recebido duro golpe, as soluções mais claramente observadas nos países europeus enfatizam a austeridade e corte de

gastos públicos (POLLIT & BOUCKAERT, 2011). Ou seja, o velho debate em relação à presença estatal se mantém latente.

Como mencionado, por ora, ainda não há muita clareza de onde esse pêndulo irá se posicionar e nem quanto tempo ali ficará. Dessa forma, esta pesquisa coaduna com a posição abaixo:

*“O desafio é alcançar o equilíbrio correto entre o Estado e o mercado, entre a ação coletiva nos âmbitos locais, regional e global, e entre ações governamentais e não governamentais. Na medida em que as circunstâncias econômicas mudam, o equilíbrio tem de ser redesenhado. Cabe ao governo empreender novas atividades e abandonar as velhas”* (STIGLITZ, 2003, p. 12).

Tais abordagens contemporâneas pós-NPM são favoráveis, ainda, à descentralização e vêm sendo cada vez mais direcionadas para modernização da gestão pública em governos locais. Diversos estudos inseridos nessa abordagem defendem o fortalecimento e a modernização da gestão pública em governos locais a partir de: suas potenciais características relacionadas ao entendimento mais pormenorizado de sua realidade; as possibilidades de ampliar o *accountability* e sua capacidade de resposta a demandas (*responsiveness*); e, de experiências conduzidas por países como Inglaterra, Escócia, México, Alemanha, Nova Zelândia, Noruega, dentre outros nas últimas duas décadas (WOLLMANN, 2000; WALLIS & DOLLERY, 2001; ELCOCK, 2005; GAINS *et al.*, 2005; GRINDLE, 2007; MOPHERT, 2008; PARK & KERLEY, 2011).

O Brasil, por sua vez, iniciou um relevante esforço reformista baseado nos conceitos gerencialistas da NPM durante a segunda metade dos anos 90, mais precisamente com o marco da promulgação do Plano Diretor da Reforma em 1995, conforme melhor discutido na seção 2.3.4 deste documento. Somava-se aos processos de mudança que o país vivenciava em decorrência do resgate da democracia e da promulgação da Constituição de 1988, que estabeleceu novos marcos nas relações institucionais e de cidadania, entre as quais, se destacava a autonomia concedida ao ente municipal dentro do federalismo brasileiro. No entanto, esse movimento é alvo de críticas quanto à produção de resultados concretos (ABRUCIO, 2007; ABRUCIO *et al.*, 2010; PAULA, 2011) e foi, majoritariamente, realizado na esfera federal.

Ademais, alguns autores (MELLO, 2001; FREITAS, 2009; ARAUJO & PEREIRA, 2012) identificaram formas administrativas distantes nos municípios brasileiros do modelo gerencial e suas derivações. Dessa forma, relacionando a

colocação destes autores com tendência internacional supracitada, pode-se afirmar que a realidade brasileira necessita de governos subnacionais com desempenhos melhores e esforços teóricos e estruturantes para tal.

*“Nas últimas três décadas, a gestão municipal vem tornando-se um tema central na formulação e na execução das políticas públicas brasileiras. Isso decorre da redefinição do papel dos municípios brasileiros no provimento de bens e serviços públicos à população, causado principalmente pelos seguintes processos: a descentralização federativa, a universalização dos direitos da cidadania e a instituição da seguridade social.”* (VELOSO *et al.*, 2011, p. 11).

Tais análises sugerem que há necessidade de ampla modernização da gestão pública dos governos subnacionais brasileiros. Esta pesquisa julga produzir contribuições nesse bojo, com vistas a auxiliar gestores a desenvolverem ações concretas futuras.

Nesse sentido, esta pesquisa se relaciona com desafios amplos colocados aos governos locais brasileiros, a saber: como qualificar e caracterizar esse governo local “melhor”? Como produzir conhecimento útil para que os gestores públicos locais brasileiros desenvolvam reformas ou soluções incrementais no rumo da melhoria contínua? E como os conceitos e métodos da Engenharia de Produção podem engendrar incrementos nesse sentido?

A seguir, são desenvolvidas análises contextualizando a situação social e econômica brasileira e a relevância do Programa de Aceleração do Crescimento nesse bojo.

### *1.1.2 Aspectos Socioeconômicos e a importância conferida ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)*

Em termos econômicos, o início da segunda década do século XXI apresenta indícios de instabilidade na geopolítica e economia mundiais, conforme já mencionado. Nos primeiros anos após a crise econômica citada na subseção anterior, os Estados Unidos e países desenvolvidos europeus começaram a apresentar taxas de crescimento



relativamente baixas e taxas de desemprego relativamente altas com relação a países emergentes, sendo que os componentes principais desse grupo costumam ser agrupados sob a sigla BRICS – Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul.

Dessa forma, o Brasil esteve incluído entre os países que detinham expectativa otimista para se tornarem protagonistas, haja vista a forma com a qual a economia se comportou no curto-prazo após o início da crise. Conforme dados oficiais, o desempenho do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro demonstrava ter iniciado uma possível trajetória de crescimento econômico constante após certa estagnação durante os anos 80 e boa parte dos anos 90. Tal tendência de crescimento teve um ano muito ruim em 2009 devido às consequências imediatas geradas pela crise financeira, porém a projeção oficial se mostrava otimista após o crescimento de 7,5% em 2010 e previa a manutenção de um ritmo de crescimento de quase 6% em média, como na Figura 2.

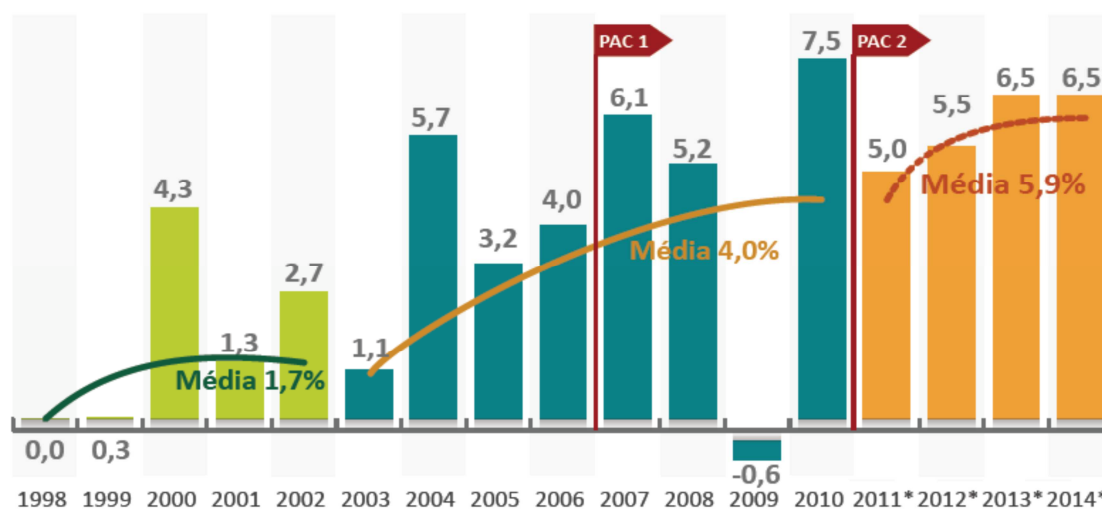


Figura 2- Evolução e projeção do crescimento do PIB brasileiro. Fonte: Ministério da Fazenda (2010)

Entretanto, após o crescimento de 2010, a economia apresentou resultados na contramão da projeção, com o crescimento de 2,7% em 2011 e 0,9% em 2012.

Tal inflexão inesperada é condicionada ao esgotamento do modelo de crescimento baseado no aumento de consumo interno ocasionado, principalmente, pelo aumento do poder de compra de classes mais baixas. Todavia, essa capacidade de compra vem demonstrando queda devido a indícios de aumento do endividamento da população. A Tabela 1 demonstra que o crescimento de 2012 foi suportado, em boa parte, pelo consumo interno, assim como nos anos de 2010 e 2011 (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2013, p. 13).

Tabela 1 - Crescimento de 2012 do PIB pela ótica da demanda. Fonte: Ministério da Fazenda (2013, p. 12) a partir de dados do IBGE.

	(%T/T-1, com ajuste sazonal)				Crescimento Anual
	2012.I	2012.II	2012.III	2012.IV	Em %
PIB a preços de mercado	0,1	0,3	0,4	0,6	0,9
Despesa de consumo das famílias	0,9	0,7	1,0	1,2	3,1
Despesa de consumo da administração pública	1,5	1,2	0,0	0,8	3,2
Formação bruta de Capital Fixo	(-) 2,2	(-) 0,9	(-) 1,9	0,5	-4,0
Exportação de bens e serviços	0,8	(-) 3,5	0,3	4,5	0,5
Importação de bens e serviços (-)	0,8	(-) 0,3	(-) 7,5	8,1	0,2

Análises econômicas mais agudas ainda relacionam que o modelo se sustenta, em boa parte, nos programas de distribuição de renda, que trouxeram ao consumo populações de baixa renda, e no aumento do crédito ocorrido nos últimos anos. Nesse sentido, costumam apontar para a necessidade de medidas que fomentem o aumento das taxas de investimento.

Contudo, outros indicadores relevantes têm demonstrado trajetórias diferentes da do PIB. Por exemplo, a valorização do salário mínimo combinada com programas de transferências de renda proporcionou uma queda em indicadores de pobreza e indícios de queda da concentração de renda, conforme a Figura 3 e a Figura 4 (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2010) - ainda, duas das principais mazelas brasileiras.

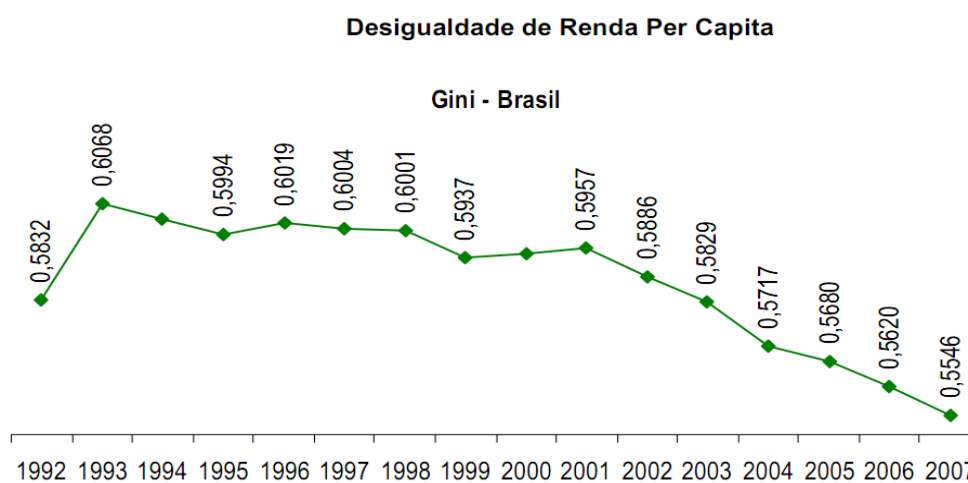


Figura 3 – Curva da desigualdade de renda *per capita* baseada no coeficiente de Gini. Fonte: Neri (2010).

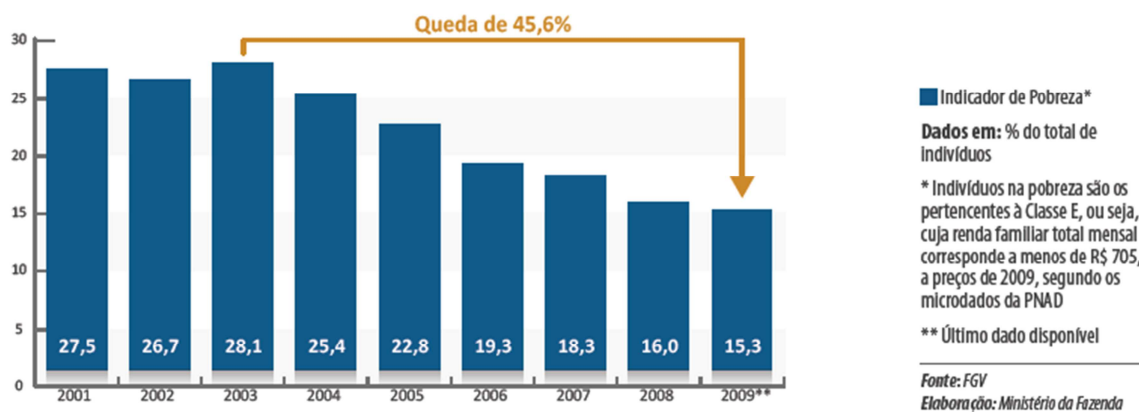


Figura 4 – Evolução do indicador de pobreza. Fonte: Elaborado por Ministério da Fazenda (2010) a partir de dados da Fundação Getúlio Vargas.

O fato é que, mesmo os indicadores demonstrando certa melhoria (a Figura 3 demonstra uma mudança muito pequena), ainda não deslocam tais mazelas para um patamar muito diferente. Segundo relatório do PNUD (2010), o Brasil ainda é o 73º país no ranking de IDH. Quando há o ajuste da desigualdade feito pelo coeficiente de Gini, o país cai 15 posições. Ademais, não há muita clareza se estas melhorias incrementais levarão a impactos sustentáveis no longo prazo.

A Figura 5 apresenta evolução decrescente significativa da curva de desemprego no país. Este indicador sinaliza, de fato, perspectivas positivas para incrementos no desenvolvimento social, todavia, para ele se manter, é necessário o crescimento econômico (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2013).

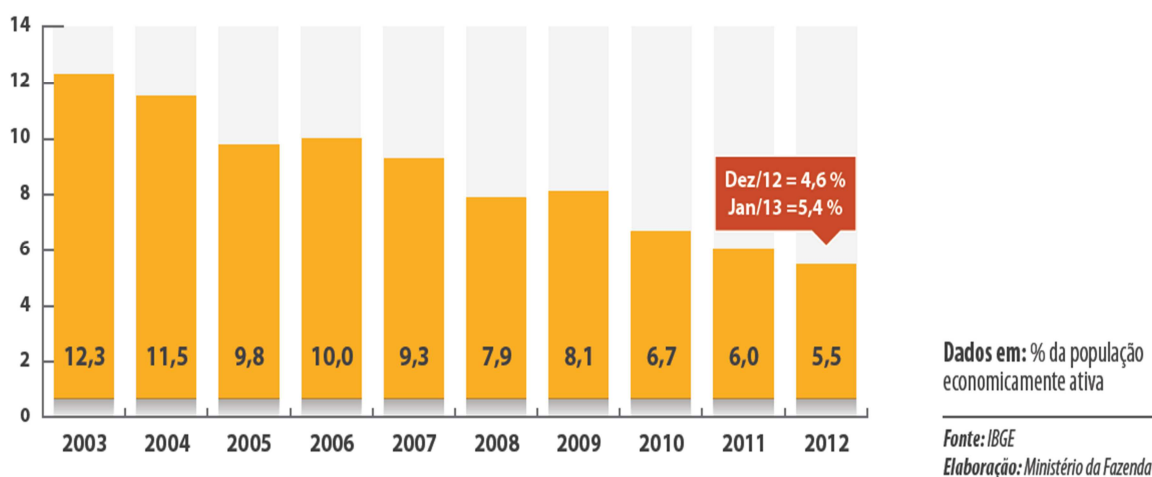


Figura 5 – Evolução da taxa percentual de desemprego. Fonte: Elaborado por Ministério da Fazenda (2013, p. 47) a partir de dados do IBGE.

Em síntese, diante de um crescimento econômico apenas razoável - distante de outros emergentes como China e Índia e mesmo de países da América do Sul como Peru

e Chile - a discussão se reacende em torno dos problemas e gargalos de infraestrutura do país. Isso porque é notória certa precariedade em aspectos estruturantes, tanto para atividades econômicas de grande porte, haja vista problemas que deterioram a capacidade de produção e movimentação de recursos e bens manufaturados (portos, ferrovias, estradas e aeroportos); quanto para aspectos relacionados ao cotidiano dos cidadãos, principalmente nos ambientes urbanos.

Sobre isso, coaduna-se com as análises que criticam a baixa taxa de investimento em relação ao PIB e a, conseqüente, baixa formação bruta de capital, como demonstrado na Figura 6. Entretanto, como as Figura 2 e Figura 6 demonstram, os governos petistas conferem ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) importância central para inverter as tendências por meio do investimento público.

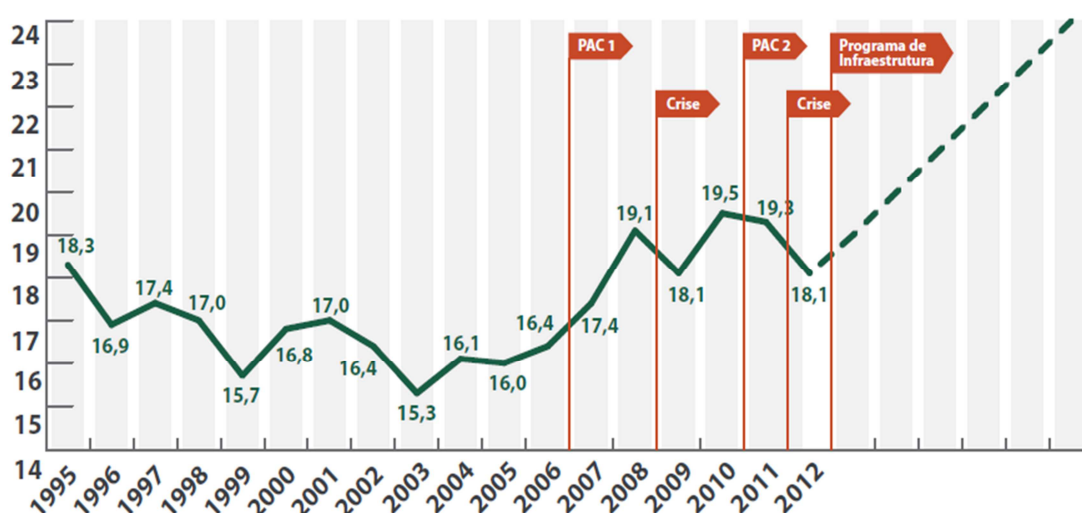


Figura 6 – Formação Bruta de Capital (% do PIB). Fonte: Elaborado por Ministério da Fazenda (2013, p. 24) a partir de dados do IBGE.

Criado em 2007, no segundo mandato do presidente Lula (2007-2010), como o principal propulsor da retomada do planejamento e execução de grandes obras de infraestrutura social, urbana, logística e energética do país, o PAC é considerado um dos pilares dos governos petistas recentes - governo Lula (2007-2010) e governo Dilma Rousseff (2011-2013).

É importante salientar que os governos do presidente Fernando Henrique Cardoso buscaram, por meio dos planos plurianuais (PPAs) recém-implantados no país – “Plano Brasil em Ação (1996-1999)” e “Plano Avança Brasil (2000-2003)” - retomar o processo de planejamento federal para o desenvolvimento, do ponto de vista global e

integrado, anos depois do II Plano Nacional de Desenvolvimento, do Governo Militar (FREITAS, 2012).

Esses planos tinham a estratégia dos Eixos Nacionais de Desenvolvimento, que segundo o discurso oficial, tratava-se de uma nova forma de ver o processo de desenvolvimento, buscando integração sem considerar as fronteiras internas, mas sim o desenvolvimento de eixos que proporcionassem efeitos a áreas mais amplas. Segundo Buscoli e Souza (2013, p. 60), o objetivo era a redução do “custo Brasil”, buscando definir espaços e eixos que melhor interconectassem o mercado consumidor e produtor.

No plano “Brasil em Ação” foram delimitados doze eixos, a saber: Saída Caribe; Madeira-Amazonas; Araguaia-Tocantins; Costeiro Nordeste; São Francisco; Transnordestino; Oeste; Centro-Oeste; São Paulo; Costeiro Sul; Franja de Fronteira; e Paraguai/ Paraná (BUSCOLI & SOUZA, 2013).

De acordo com Matos (2002), as projeções presentes no “Brasil em Ação” não se concretizaram. Fato demonstrado por uma taxa de crescimento muito aquém dos 5% almejados e a taxa de investimento ficou em torno de 16,2% do PIB.

Num segundo momento, a partir dos estudos do Consórcio Brasileira foram desenvolvidos análises técnicas sobre nova organização dos eixos e a identificação de oportunidades de investimento públicos e/ou privados no país (FREITAS, 2012).

*“O estudo leva em consideração os subconjuntos de atividades desenvolvidas pela e entre as regiões, assim caracterizadas: Circuito regional: são as atividades econômicas desenvolvidas no interior da própria região; Mercado externo a região: são as atividades entre as próprias regiões; Fluxo de importação: são as demandas de produtos que não se encontram na região, ou seja, não se produz, havendo uma fuga de renda por compra de importados. Esses são os três subconjuntos de atividades que influenciaram a caracterização dos eixos.”* (FREITAS, 2012, p. 58).

Dessa forma, os eixos foram revistos para o Plano “Avança Brasil” para nove, a saber: Arco Norte; Madeira-Amazonas; Araguaia- Tocantins; Oeste; Transnordestino; São Francisco; Rede Sudeste; Sudoeste; e Sul, conforme a Figura 7.

Por sua vez, o PPA 2000-2003 conjugava as atividades do governo federal em 365 programas, que passam a ser referência para a formulação dos orçamentos anuais. Os programas objetivam operacionalizar macro objetivos formulados a partir do estudo dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento (CAVALCANTI, 2007).

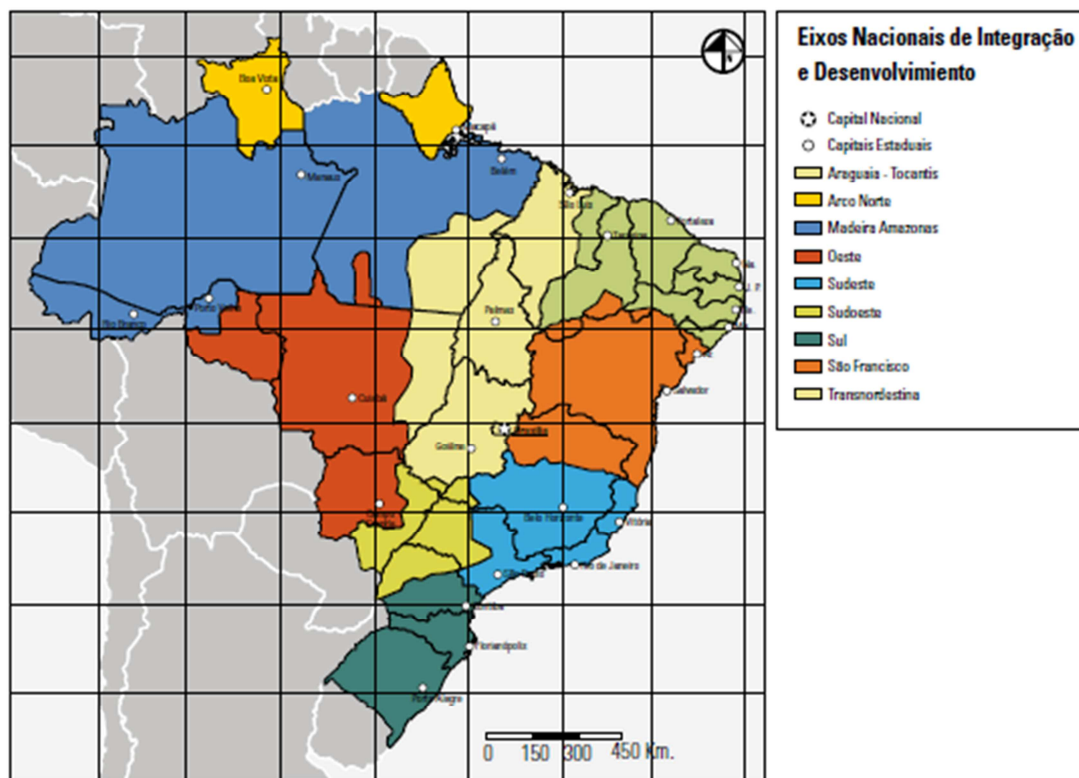


Figura 7 – Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento do Plano “Avança Brasil”. Fonte: Buscoli e Souza (2013, p. 61).

Entretanto, segundo Senra (2009) os resultados dos programas e projetos, em geral, ficaram abaixo da expectativa por centrar nas regiões Centro-Oeste e Sudeste e privilegiar os vetores de produção.

*“O projeto dos eixos privilegiou determinado tipo de investimentos em estradas, portos, e outros, que articulam espaços no seu entorno, mas com uma lógica própria destes equipamentos”* (SENRA, 2009, p. 85).

A partir da ascensão petista ao poder e através do Plano “Brasil de Todos” (2004-2007), o Governo Lula defendia políticas regionais menos orientadas pela atividade econômica e mais focadas nas desigualdades sociais. Dessa forma, foram privilegiados arranjos produtivos locais e a desconcentração espacial, em ações dispersas que buscam coordenação com os estados e municípios, configurando a Política Nacional de Desenvolvimento Regional e Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, conduzidas, respectivamente, pelo Ministério da Integração Nacional e pelo Ministério das Cidades.

Nesse bojo, surge o PAC, que também busca a diminuição das desigualdades regionais por meio de investimento público para a eliminação de gargalos, estimulação

de investimentos privados e aumentar a qualidade de vida da população. No entanto, o programa tem sido criticado por não advir de um projeto territorial de base para o País, conformando um elenco de projetos a partir de uma abordagem setorial. (LEITÃO, 2009; SENRA, 2009).

Segundo o Comitê Gestor do PAC (2010), em seus primeiros quatro anos, o PAC ajudou a dobrar os investimentos públicos brasileiros (de 1,62% do PIB em 2006 para 3,27% em 2010). Em termos de volume, o PAC iniciou em 2007 e até 2010 realizou investimentos de R\$ 619 bilhões. Ele foi dividido em três eixos: infraestrutura logística, infraestrutura energética e infraestrutura social e urbana. São citados como legados do PAC: maior parceria com estados e municípios; ampliação de parcerias entre o setor público e o investidor privado; participação do investimento total no PIB (16,4% em 2006 para 18,7% em 2008; e, participação do investimento público no PIB (1,6% para 2,9% em 2009).

Além disso, o PAC teve continuidade com o PAC 2, que permaneceu sendo considerado o principal propulsor da economia nacional.

*“Ao mesmo tempo em que dará continuidade aos investimentos em infraestrutura geral, a segunda etapa do programa priorizará as regiões metropolitanas com investimentos que visam solucionar os problemas históricos que acometem as nossas cidades. Urbanização de favelas, saneamento ambiental, mobilidade urbana, pavimentação, drenagem e contenção de encostas estão contempladas no PAC 2, assim como unidades de pronto atendimento (UPA), unidades básicas de saúde (UBS), pré-escolas, creches, postos comunitários de segurança e espaços de esporte, cultura e lazer.”* (COMITÊ GESTOR DO PAC, 2010).

Conforme o trecho acima, observa-se que o PAC viabiliza investimentos de naturezas distintas. Nesse sentido, o que o torna um objeto amplo adequado para investigação é a destinação de um fluxo de recursos relevante para melhorar condições de vida em meio urbano, desde sua primeira fase, inclusive para áreas de degradação como para a urbanização de favelas.

No entanto, a partir da revisão de literatura apresentada na seção 2.1, percebe-se carência de estudos que analisem os impactos do programa para além de uma visão de quantidade de recursos dispendidos, cumprimento de prazos estabelecidos e/ou sua relação com o crescimento econômico.

Outra característica interessante reside no fato do desenvolvimento do Programa ocorrer dentro de um modelo de parceria entre esferas governamentais. O fato dos governos locais submeterem demandas e projetos por recursos federais do PAC, faz com que as iniciativas não se limitem tanto às restrições orçamentárias naturais ao cotidiano dos entes municipais, conforme a seção 2.4.2 discute. Dessa forma, torna-se possível o desenvolvimento de soluções locais, haja vista o grau de liberdade existente para que o município elabore as soluções. O governo federal, por sua vez, se concentra no controle das entregas por meio de medições técnicas para efeito de pagamento.

Este aspecto é considerado de suma importância para a capilarização do programa e o torna um objeto amplo interessante para investigação sobre como estes recursos são desdobrados em projetos e se estes têm gerado resultados transformadores aos cidadãos alvo.

## 1.2 Justificativa e Relevância: Premissas da Pesquisa

Nesta seção são apresentadas, então, as premissas e evidências que direcionam e sustentam a relevância do desenvolvimento da presente pesquisa<sup>4</sup>.

### 1.2.1 *A relevância dos governos locais*

Conforme enunciado na subseção 1.1.1, abordagens contemporâneas pós-NPM e movimentos de valorização dos governos locais iniciados no final da década de 90 em países desenvolvidos e em desenvolvimento (Inglaterra, EUA, México, Noruega, entre outros) conferiram protagonismo para a renovação da gestão pública em governos

---

<sup>4</sup> Cabe enfatizar importância que a incursão deste autor no *Institute of Local Governments Studies* (INLOGOV), que fica na Universidade de Birmingham/Inglaterra, durante o mês de abril de 2011, teve para a delimitação da questão e dos objetivos da pesquisa. A partir de discussões, realização e participação em seminários com os professores Tony Bovaird, Cris Schelcher entre outros, que publicam livros e trabalhos em periódicos científicos de ponta sobre governos locais, o problema de pesquisa se estruturou mais precisamente. Houve, ainda, a oportunidade de ir à agência denominada *Local Government Improvement and Development* (IDEA) em Londres e discutir a pesquisa com o Sr. Gordon Murray, até esse momento, coordenador de programas dessa agência e que, no ano seguinte, pôde vir ao Brasil para estabelecer, com o autor e com o Grupo de Produção Integrada (GPI), discussões sobre pesquisas e projetos de extensão da COPPE/UFRJ.

O INLOGOV da Universidade de Birmingham é, segundo seu site, o principal centro acadêmico de pesquisa e ensino em matéria de governança democrática a nível local e gestão pública estratégica (acessado em <http://www.birmingham.ac.uk/schools/government-society/departments/local-government-studies/index.aspx>, 17/01/2012).

O IDEA é uma agência não governamental constituída como uma associação dos *councils* ingleses que apoia e promove a melhoria e inovação no governo local, focando nos temas que são importantes para os *councils* utilizando formas experimentais e testadas para trabalhar.



subnacionais (WOLLMANN, 2000; WALLIS & DOLLERY, 2001; ELCOCK, 2005; GAINS *et al.*, 2005; GRINDLE, 2007; MOPHERT, 2008; PARK & KERLEY, 2011).

Shah e Shah (2006) também observam que os governos locais vinham apresentando crescimento constante em importância com relação à provisão de serviços públicos nos países em desenvolvimento.

Por ocorrerem após a primeira onda de reformas, tais ações estiveram relacionadas ao redirecionamento das discussões sobre desempenho público da ênfase na eficiência para a eficácia e, mais recentemente, para a efetividade (BERNSTEIN, 2001; HEINRICH, 2002; ENTICOTT & ENTWISTLE, 2007).

Sobre isso, Carneiro e Brasil (2007, p. 4) informam que “*a descentralização e o “protagonismo” da esfera local têm enfaticamente comparecido na agenda dos organismos internacionais*”. Complementam, ainda, que tais organismos defendem possíveis virtudes da descentralização, tais como: maior capacidade de resposta (*responsiveness*), eficiência e prestação de contas (*accountability*).

No entanto, conforme pesquisa bibliográfica recente, Silva *et al.* (2011) afirmam que as pesquisas no Brasil sobre gestão pública local continuam com a perspectiva de certo insulamento burocrático, pois discutem relacionamentos com a sociedade e governança em pequena parcela percentual e sem métodos rigorosos.

Há inúmeras discussões acerca de como “recortar” tal espaço local, sendo o critério utilizado para separar um local do outro o ponto central que as diferencia. Isso porque existem recortes que levam em conta a influência econômica para definir regiões; outros utilizam mais aspectos socioculturais para discernir e agrupá-las; existem, ainda, os que buscam definir por meio de análises que utilizam o conceito de território taticamente homogêneo; dentre outras possibilidades (IBGE, 2008).

O fato é que qualquer país possui uma divisão territorial dada, que serve para sua delimitação política e administrativa. Não sendo uma exceção, o Brasil possui sua divisão política e administrativa organizada por meio da égide do federalismo com três níveis de governos (federal, estadual e municipal), que possuem autonomia política e administrativa entre si, mas constituem uma federação.

Todavia, no que tange às discussões sobre a elaboração de programas e serviços públicos, a divisão administrativa formal supracitada pode produzir limitações. Principalmente, em regiões que possuem alta densidade urbana próxima aos limites entre municípios. Tal fato costuma originar diferentes problemas - desperdícios devido a não utilização de economias de escala, objetivos contraditórios colocados em curso por

diferentes municipalidades, dentre outros - por causa da existência de esforços desconexos para tratamento de problemas tão imbricados. Por isso, planejamentos de programas e serviços integrando diferentes municípios – seja por meio de uma visão por região metropolitana, ou seja, meramente, por ações em consórcios municipais - podem fornecer mais escala e capacidade de elaboração e gestão dessas ações. Entretanto, no Brasil, ainda há apego pela divisão política administrativa formal, haja vista a incipiência de ações consorciais entre municípios e o pouco avanço realizado no sentido de fortalecimento das regiões metropolitanas (FREITAS JR. & MESQUITA, 2010).

Dessa forma, o espaço local brasileiro definido que possui gestores interventores atualmente para o estabelecimento de diálogos (fundamentais para este tipo de pesquisa) é o município e suas subdivisões administrativas possíveis, tais como distritos, subprefeituras, bairros, assentamentos precários, entre outras possibilidades. Logo, a presente pesquisa assume o município como o governo local brasileiro.

### *1.2.2 O município após a Constituição Federal de 1988*

Além da relevância conferida aos governos locais em países pelo mundo nos últimos anos, a promulgação da Constituição de 1988 deu autonomia política, legislativa, administrativa, financeira e organizativa aos municípios, tornando-os uma entidade federativa autônoma. Conferiu-se a eles, ainda, competência da prestação e do desempenho de serviços essenciais, tais como: educação infantil e ensino fundamental, saúde, planejamento e ocupação do solo, iluminação pública, tratamento de resíduos, entre outros (SANTOS, 2009; ACCO, 2011).

*“o cerne do Estado Federal é a descentralização, cuja decorrência lógica é a autonomia, sendo que essa autonomia das entidades federativas pressupõe repartição de competências, parcela e atribuição de poder constitucionalmente prevista”* (Santos, 2009, p. 69).

Segundo Tomio (2002), essa situação é bastante peculiar e não é identificada em outras nações com organização federativa. Na maioria das federações, ou pelo menos nos casos conhecidos, municipalidades e outros níveis de governos locais mais

desagregados são divisões administrativas das unidades federais. Possivelmente devido a esta condição de autonomia política, tem havido desde 1988 um aumento significativo no número de municípios - um salto de 3.974, nos anos 70, para 5.564 atualmente.

Diante desses fatos recentes na história brasileira, que resultaram em mais autonomia e representatividade quantitativa dos municípios no federalismo brasileiro, justifica-se a necessidade por aprimoramento da investigação sobre o desempenho destes governos locais brasileiros, e mais especificamente da gestão municipal.

Sobre isso Garces e Silveira (2002) explanam que:

*“A articulação com os estados e municípios precisa também ser expandida, para aumentar a eficácia e a eficiência das políticas públicas, reduzindo sobreposições e potencializando sinergias. O sucesso de qualquer iniciativa nessa direção depende, porém, da modernização dos sistemas de planejamento, orçamento e gestão de estados e municípios”* (GARCES & SILVEIRA, 2002, p. 28-29).

O aspecto referente ao governo municipal brasileiro será retomado com mais profundidade na subseção 2.4.2.

### *1.2.3 Aspectos problemáticos da urbanização brasileira*

O processo de urbanização brasileira acompanha a situação demonstrada pelo indicador de Gini na seção 1.1.2. A forma pela qual o processo de migração da população rural para as cidades brasileira ocorreu e sua disposição espacial nos centros urbanos retratam as desigualdades socioeconômicas elevadas apontadas pelo indicador. Os efeitos sobre as cidades costumam ser a divisão evidente entre espaços desenvolvidos, legais e com infraestrutura adequada (ditos formais) e espaços carentes, precários, ilegais e com problemas relacionados à qualidade de vida com seus desdobramentos pelos diversos setores: saneamento básico, habitação, transportes, lazer, educação, saúde, dentre outros (ditos informais).

De acordo com Brito e Pinho (2012, p. 7), o processo de urbanização no Brasil ocorreu de forma acelerada com velocidade acima da média dos países desenvolvidos.

Apenas nos anos 70 a população urbana ultrapassou a rural, condicionando um fenômeno relativamente recente, fazendo com que a população urbana, em meio século, apenas, aumentasse 7,3 vezes. Cabe observar que a taxa de crescimento tem apresentado declínio nos anos 2000 e 2010, vinculado à diminuição da taxa de fecundidade, bem como do ritmo de migração rural-urbana.

O movimento de urbanização foi influenciado pelo desenvolvimento retardatário da industrialização brasileira, que também ocorreu de forma acelerada e concentradora.

*“Era forte a assimetria entre a distribuição espacial das atividades econômicas, que moviam o capitalismo retardatário, fortemente concentradas em São Paulo e no Rio de Janeiro, e a redistribuição espacial de uma população. Socialmente desigual, essa população, muito concentrada em grandes reservatórios de mão de obra, como o Nordeste e Minas Gerais, provocou o grande movimento migratório que acelerou e concentrou o processo de urbanização”* (BRITO & PINHO, 2012, p. 12).

Este movimento acarretou em reprodução das disparidades e segregações nas áreas metropolitanas brasileiras, replicando a desigualdade espacial também verificada em nível das regiões nacionais (RIBEIRO & RIBEIRO, 2013). Segundo Telles (1995) várias perspectivas discutem as causas destes processos de segregação nas cidades, são elas: a *perspectiva neoclássica*, que defende que a industrialização no médio prazo diminui as desigualdades espaciais nas cidades, pois as desigualdades de renda diminuem com a sofisticação do processo; já a *perspectiva marxista* defende que a divisão do trabalho estabelecida e acentuada pelo processo de industrialização polariza ainda mais a população em classes e isso reflete diretamente nos espaços urbanos; por fim, a *perspectiva da localização industrial* denota que a aglomeração de pessoas em torno de seus locais de trabalho levam as classes altas e baixas para outras localidades que se desenvolvem, deixando os entornos das áreas industriais degradados.

Mesmo considerando relevantes tais discussões sobre as causas do processo, esta pesquisa foca na função do Estado como regulador deste, pois grandes parcelas de serviços que poderiam diminuir as desigualdades socioeconômicas distribuídas espacialmente são de responsabilidade do Estado, seja intervindo diretamente ou exercendo a governança de outros atores. Dessa forma, a função redistributiva de serviços públicos não vem tendo sucesso. Há várias nuances e peculiaridades relacionados, principalmente, ao avanço histórico de poderes paralelos nessas áreas

segregadas, no entanto, o que se percebe é a precariedade de serviços públicos locais nessas localidades.

Tais áreas degradadas costumam possuir serviços públicos desestruturados ou, em certos casos mais graves, nem os possuem. Fato que reforça ciclicamente a degradação (OECD, 2008). Historicamente no Brasil, o Estado parecia se distanciar, diante da ausência de intervenções públicas de contenção ou reversão desse ciclo deletério. Nesse sentido, defende-se, novamente, que esse tipo de intervenção recai, impreterivelmente, para a esfera do interesse público, colocando o poder público enquanto interventor, fomentador ou regulador por meio da governança de *stakeholders*.

Esse distanciamento tem sofrido inflexão a partir de meados dos anos 90 em diversas cidades brasileiras, com destaque para os programas como o Favela Bairro, no Rio de Janeiro, e o Cingapura, em São Paulo. Contudo, de acordo com Maricato (2009), os investimentos em habitação e saneamento foram retomados com mais intensidade apenas a partir de 2007. Fato que Leitão (2009) ainda considera aquém do necessário, haja vista o passivo de áreas urbanas degradadas existentes.

Em relevante publicação sobre urbanização em favelas, Abiko e Coelho (2009) coadunam que a frequência de atuação em melhorias habitacionais e urbanísticas de assentamentos degradados aumentou a partir dos anos 2000.

Todavia, os autores pontuam que certas urbanizações de favelas, ainda, objetivam apenas causar melhorias superficiais (“embelezamento”) nas áreas urbanas, eliminar situações de irregularidade fundiária e promover a valorização imobiliária do entorno. Por outro lado, comentam também que existem ações mais profundas ocorrendo no país que visam melhorar os níveis de vida da população por meio da diminuição dos impactos ambientais, insegurança geológica, precariedade nas condições de saneamento e falta de acesso a serviços urbanos (ABIKO & COELHO, 2009).

Sobre tais áreas carentes, as quais vulgarmente se conhece por favelas, encontra-se na literatura dois termos técnicos para *designá-las*: assentamentos urbanos precários ou degradados (ABIKO & COELHO, 2009) e aglomerados subnormais (IBGE, 2011). Por aglomerado subnormal, o IBGE (2011) define conjuntos de unidades habitacionais (barracos, casas, etc.) com ocupação ilegal da terra e com pelo menos uma das seguintes características: a) urbanização fora dos padrões vigentes - refletido por vias de circulação estreitas e de alinhamento irregular, lotes de tamanhos e formas desiguais e construções não regularizadas por órgãos públicos; b) precariedade de serviços públicos essenciais.

Abiko e Coelho (2009), por sua vez, afirmam que:

*“favela é um termo, de certa forma genérico, comumente utilizado para definir aglomerações habitacionais de baixa renda, em condição fundiária irregular, ocupação espontânea da terra e com carência e infraestrutura, mesmo que em alguns casos parte dessas características possa não estar presente... Uma marca nas favelas são as situações de insalubridade, riscos estruturais, geológicos e de inundação, além de indicadores desfavoráveis associados à vulnerabilidade social, cujos exemplos são saúde, educação, violência, trabalho e renda.”* (ABIKO & COELHO, 2009, p. 15-16).

Nesse sentido, estes mesmos autores utilizam o termo assentamento urbano precário ou degradado, como um termo técnico mais relacionado com a questão habitacional, possibilitando diferenciações de tais áreas genéricas, segundo: o tamanho do assentamento e sua localização à cidade; aspectos de interação local que determinam seu tipo entre favelas, invasões, dentre outros; graus de adensamento; graus de consolidação, ou seja, habitações edificadas com materiais permanentes e com acabamento; nível de precariedade no que se refere à condição das edificações, dos riscos de desabamentos e inundações, e da presença e qualidade tanto de infraestrutura como dos serviços urbanos; percentual de ocupantes que são locatários; e, situação socioeconômica dos residentes. (ABIKO & COELHO, 2009). Sob essa perspectiva, então, é possível o estabelecimento de gradações entre áreas degradadas.

Nesse sentido, esta pesquisa adota os termos assentamentos precários e aglomerados subnormais como sinônimos. Estabelece-se, ainda, posição sobre a real necessidade de ações diretas ou de governança do poder público sobre problemas sociais dessa natureza. Entretanto, observa-se que tal participação governamental, historicamente e contraditoriamente, tem até contribuído para essas disparidades quando desempenha mal o seu papel de orquestrador de soluções. Portanto, a discussão sobre o desempenho da ação governamental urge para essas realidades, sobre as quais esta tese se volta.

## 1.2.4 *Infraestrutura urbana como habilitadora de serviços*

Almeida e Tokeshi (2011) levantam relevante discussão quando questionam a comum visão no Brasil de colocar a infraestrutura enquanto produtora direta de resultados. Eles propõem pensar a infraestrutura como meios para a implantação de sistemas de serviços que resolvam necessidades fundamentais do nosso dia a dia, como energia, comunicação, locomoção, logística, saneamento, saúde e educação (ALMEIDA & TOKESHI, 2011, p. 149).

Durante toda a argumentação dos autores, há a proposição concreta de mudança de foco na discussão de planejamento de infraestrutura para a dimensão dos sistemas de serviço: *“o principal da infraestrutura não é a obra em si, mas o serviço público prestado com base na obra”* (ALMEIDA & TOKESHI, 2011, p. 150).

Suas análises giram em torno dos grandes investimentos de infraestrutura do país. Nesse sentido, eles (ALMEIDA & TOKESHI, 2011, p. 156) elencam o que chamam de mazelas dos investimentos em infraestrutura no país em: **foco em obras e não em serviços; falta de integração entre planejamento, orçamento e finanças**, devido às constantes inscrições em restos a pagar e execução real distante da planejada; **planejamentos setoriais; ausência da competência em gerenciamento de projetos e incipientes análises de viabilidade econômica e social de projetos**.

Ao analisar especificamente serviços de água e esgoto no Rio de Janeiro e em Salvador, Kleiman (2011), por sua vez, identifica a maior disposição de infraestrutura e serviços de qualidade em áreas de maior renda, enquanto favelas e loteamentos periféricos, áreas de precariedade análogas às mencionadas na subseção anterior, sofrem com precária infraestrutura e com a ausência ou má qualidade de serviços.

*“Habitadas por populações de baixa renda, estes espaços, principalmente as favelas e loteamentos periféricos, são total ou parcialmente desprovidos de redes. Eles sofrem de ausência ou má qualidade de serviços de água e esgoto: descontinuidade dos serviços, panes, má manutenção, problemas operacionais, etc...”* (KLEIMAN, 2011, p. 303).

Outros autores discutem as relações entre instalações físicas e a provisão de serviços públicos locais (BRACKERTZ & KENLEY, 2002; BRACKERTZ, 2006;

YUSOFF *et al.*, 2008), ressaltando a importância da infraestrutura e instalações físicas (equipamentos urbanos), mas a partir de requisitos oriundos dos serviços ansiados, ou seja, reforçando alinhamentos necessários entre a qualidade da instalação e o desempenho dos serviços.

### 1.2.5 *Incipiência de movimentos reformadores nos entes municipais brasileiros*

Durante o Capítulo 2 sobre os referenciais conceituais serão detalhados os ciclos de reformas administrativas, pelos quais o Brasil buscou modernizar sua gestão pública. Contudo, tanto a reforma burocrática *daspeana* de 1930, quanto as Reformas Desenvolvimentista, iniciada em 1967, e Gerencial, iniciada em 1995, não propuseram ou causaram impactos significativos nas esferas subnacionais brasileiras (ABRUCIO *et al.*, 2010; WAHRLRICH, 1983; BRESSER-PEREIRA, 1998).

É importante salientar que a autonomia político-administrativa concedida aos municípios com a redemocratização condiciona a eles liberdade decisória sobre como desenvolver e controlar políticas, programas e serviços. Tal condição pode até ser interpretada como um empecilho ao desenvolvimento de soluções sobre o conjunto de municípios. No entanto, entende-se que o movimento de modernização dos entes municipais no Brasil não pode ter caráter autoritário, haja vista as experiências *daspeana* e desenvolvimentistas (discutidas nas seções 2.3.1 e 2.3.2) que acabaram por não cumprir objetivos importantes. Pelo contrário, precisa advir de um movimento propositivo que alie e demonstre correlação entre a gestão pública e a melhoria da efetividade das ações e, no limite, com o desempenho político e eleitoral.

Cabe ressaltar, que o Brasil parece demonstrar uma inflexão desse *status quo* com alguns movimentos isolados. Algumas dessas transformações recentes e independentes ganharam notoriedade e foram registradas em publicações bibliográficas. A seguir, algumas com mais notoriedade:

#### *- Choque de Gestão no Estado de Minas Gerais*

No livro que descreve a experiência, Vilhena *et al.* (2006, p. 21) definem: “o choque de gestão é um conjunto de políticas orientado para o desenvolvimento. Esta



*sintética definição oculta basilares que povoam o debate contemporâneo sobre gestão pública*”. Esta declaração busca localizar a gestão dos governos socialdemocratas de Aécio Neves no estado de Minas Gerais (2002-2010) como uma reforma de segunda geração, ou seja, não apenas orientada aos problemas econômicos e fiscais oriundos da crise do Estado. Sobre isso, os mesmos autores defendem:

*“A marca distinta das reformas de segunda geração no início do século XXI é a promoção do desenvolvimento na perspectiva da governança social, buscando-se fortalecer Estado, mercado e terceiro setor para a geração consertada de resultados”* (VILHENA *et al.*, 2006, p. 27).

A intenção de integrar as política e orientá-las ao desenvolvimento é resumida no Quadro 1, que demonstra como as diferentes perspectivas de aplicação e de agregação de valor público são concretizadas em ações.

Quadro 1 – Políticas de gestão pública a partir de sua aplicação e da agregação de valor. Fonte: Vilhena *et al.* (2006, p. 26).

Perspectivas		Da Aplicação		
		Macrogovernamental	Organizacional/ Institucional	Individual/ Grupal
DA AGREGAÇÃO DE VALOR PÚBLICO	Resultado	- Planos de desenvolvimento (planos estratégicos e plano plurianual) - Gestão por programas (formulação, monitoramento e avaliação de programas e ações)	- Planejamento estratégico Contratualização/agencificação (contratos de gestão, acordos de resultado, etc.)	- Avaliação de desempenho individual e grupal
	Processo	- Sistemas centrais (compras, RH, logística, TI/governo eletrônico, orçamento, finanças, etc.) - Controle, promoção de transparência e <i>accountability</i> e luta contra corrupção	- Gestão da qualidade - Simplificação administrativa - Gestão do atendimento - Gestão da organização governamental (estruturas e modelos institucionais, regulação, parcerias com a sociedade, etc.)	Capacitação e gestão de competências Direção pública Gestão de cargos e carreiras Assistência ao servidor
	Recurso	- Gestão da qualidade do gasto - Repressão fiscal - Gestão orçamentária, financeira e contábil	- Eficiência - Redução de despesas	- Dimensionamento da força de trabalho - Produtividade - Política de reajustes salariais - Previdência do servidor

Os autores defendem que o choque de gestão mineiro é singular por constituir adequação institucional voltada para o desenvolvimento e por ter sido concebido a partir de uma perspectiva integradora de políticas. Sobre isso discutem os enfoques entre os meios – objetivo principal das reformas *daspeana*, burocrática e do Plano Diretos de 1995 – e os fins – rumo das abordagens desenvolvimentistas e, segundo eles, dessa experiência em Minas Gerais (VILHENA *et al.*, 2006).

Em suma, esta iniciativa exercitou na prática soluções de cunho gerencial que, de fato, não foram debatidas com intensidade quando da última Reforma de Estado sistemática brasileira.

*- O governo de Ribeirão Preto*

Em seu livro, Antônio Palloci (FILHO, 1998) relata a experiência de seu governo petista na cidade contrapondo a algumas questões importantes, com as quais esse projeto de pesquisa também dialoga. Segundo ele, o governo se estabeleceu em cima de quatro pilares, são eles: *prioridade de investimentos na área social*, de onde partiriam o entendimento das reais necessidades dos munícipes; *reurbanização*, principalmente do saneamento urbano; *desenvolvimento econômico*, em uma lógica de participação e indução dos investimentos; *democratização da cidade*, fomentando uma nova relação entre governo e sociedade na discussão dos projetos e ações na cidade.

No entanto ele assume as dificuldades desse processo e o estranhamento que proposições participativas densas provocavam na realidade brasileira:

*“No Brasil, entretanto, o prefeito decide, contrata a empreiteira, manda iniciar a obra e, como se fosse um mágico, faz a cidade amanhecer diferente. E, para completar, bate no peito e se diz um grande realizador... Infelizmente, ainda não temos o saudável costume de participar, enquanto comunidade, de decisões que nos dizem respeito diretamente”* (FILHO, 1998, p. 44).

O mais interessante da experiência relatada na obra é o trecho em que são debatidas *“coisas que o tempo não permitiu”* dentro de um panorama de elementos julgados relevantes para reformas no plano local.

*“Uma das lições mais importantes da minha passagem pela Prefeitura de Ribeirão Preto foi a que é preciso simplificar as decisões de governo. Em vez de 21 secretarias municipais e empresas públicas, hoje penso que a*

*administração ideal não deveria ter mais do que cinco grandes áreas de decisão, cada uma delas com um coordenador diferente. Ainda que mantivessem o status de secretarias municipais ou autarquias, seria importante que os órgãos que cuidam, por exemplo, de obras, saneamento e conservação de ruas tivessem uma única coordenação” (FILHO, 1998, p. 90).*

Outro ponto interessante afirmado é que a intenção, a partir de 1993, era se orientar menos pela atuação direta do Estado e mais por investimentos privados com maior controle por parte da prefeitura e sociedade civil.

Interessante salientar que essas reflexões acabaram não resultando em decisões concretas nos governos petistas em nível federal, por um lado, verificada a grande quantidade de ministérios e secretarias especiais existentes nesse período e, por outro, a sustentação de avanços em infraestrutura ocorrerem por meio do investimento público direto via Programa de Aceleração do Crescimento, conforme pontuado na subseção 1.1.2.

#### - Prefeitura de Florianópolis

A obra organizada por Caulliraux e Yuki. (2004) apresenta um método para intervenção e modernização de organizações públicas com base na experiência desenvolvida durante a intervenção concreta na cidade de Florianópolis.

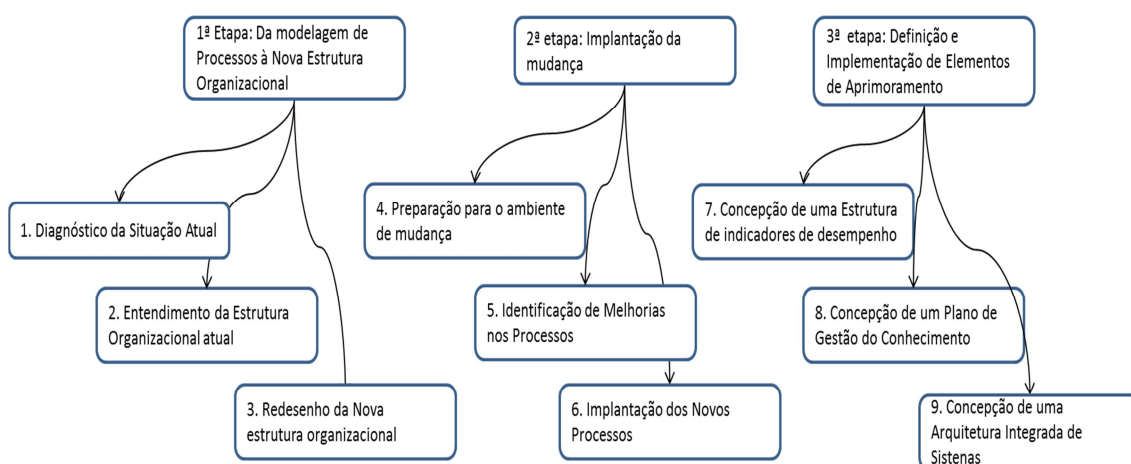


Figura 8 – Síntese do Método de Intervenção. Fonte: Adaptado de Santos *et al.*(2004).

Segundo os autores, a reformas devem se orientar por diretrizes de desenvolvimento de ações que: mirem no aumento de efetividade na prestação de serviços à sociedade, melhorando a percepção de valor do cidadão; focando na melhoria

dos processos, buscando a redução da incidência de erros e do tempo de prestação do serviço e; objetivando a melhoria da base de pessoas competentes e tecnologias da informação adequadas (SANTOS *et al.*, 2004).

Apesar dessas iniciativas de mais notoriedade colocadas curso, algumas análises (FREITAS JR. & PEREIRA, 2009; ARAÚJO & PEREIRA, 2012) identificaram entraves que dificultam ou impedem a adoção de práticas gerenciais modernas na administração pública municipal brasileira.

Araújo e Pereira (2012), por exemplo, elencam como principais fatores que dificultam a gestão mais próxima dos preceitos da NPM: gestores públicos com baixa capacidade de gerenciamento; carência de ações para a capacitação e qualificação dos funcionários; baixa iniciativa e criatividade por parte dos gestores do município em promover ações direcionadas para mudanças organizacionais e sociais; não equalização entre receitas e despesas; inexistência de postura empreendedora; baixa capacidade dos dirigentes municipais em se articular com os cidadãos e com os setores privados da comunidade.

### *1.2.6 Relações entre serviços públicos locais e impactos (outcomes)*

Ainda em meados da década de 90, Moore (1995) ressaltava que os governos, como um todo, deveriam ser agentes do povo para servir ao interesse público e, principalmente, criar valor público. Para o autor, valor público são melhorias mensuráveis nos impactos sociais (*social outcomes*) ou na qualidade de vida dos cidadãos. Ademais, governos locais, peculiarmente, possuiriam mais bens livres (*free goods*) - senso de comunidade, ação pública coletiva, dentre outros - que deveriam ser promovidos e fomentados para além do poder público para o incremento de impactos sociais (MOORE, 1995).

Abrucio *et al.* (2010, p. 72-73), por sua vez, avaliando as ações relacionadas aos governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010), destacam quatro pontos que deveriam liderar a agenda de ações para a modernização do Estado brasileiro no século XXI, a saber:

- Aperfeiçoamento da burocracia com redução do número de cargos políticos com comissão, capacitando os altos dirigentes públicos e, sobretudo ***melhorando a qualidade da burocracia subnacional;***

- Melhoria da eficiência estatal, começando pela reformulação da lógica orçamentária, hoje marcada pelo engessamento da maior parte das despesas e pela falta de monitoramento efetivo dos gastos públicos, regulados por metas;

- Continuação no caminho da ***democratização do Estado*** e é preciso aperfeiçoamento da forma como a sociedade controla o poder público, tornando mais ***efetivos os instrumentos de accountability*** já existentes;

- ***Busca de maior efetividade da gestão pública, orientando-se por indicadores e instrumentos de planejamento de curto, médio e longo prazo.***

Algumas partes foram grifadas pelo autor desta tese por alicerçarem com propriedade aspectos relacionados aos objetivos traçados pela mesma. Principalmente, o último ponto, que reflete especificamente a urgência por uma discussão de efetividade no âmbito das ações por uma gestão pública local que entregue mais resultados à população brasileira.

Como anteriormente mencionado, esta necessidade também está na pauta de governos e autores pelo mundo (HEINRICH, 2002; ANDREWS & SHAH, 2005; BOVAIRD & LÖFFLER, 2009; MURRAY, 2009; HOLZER *et al.*, 2009; BOVAIRD, 2011; BREITBARTH *et al.*, 2010; HEINRICH, 2010; POLLITT & BOUCKAERT, 2011; BOVAIRD, 2012).

Lynn Jr. (2010), analisando os legados da NPM, sugeriu que deveria ser desenvolvida uma agenda de pesquisas em bases teóricas que abordasse questões sobre como e em que medidas as instituições, a liderança e a gestão influenciam desempenho ou a criação de Estados democráticos eficazes e responsáveis.

Discutindo esse ponto, Heinrich (2010) defende que:

*“Os “blocos de construção” teóricos para essa empreitada existem; o desafio correspondente consiste em integrar as contribuições intelectuais das múltiplas disciplinas em uma estrutura analítica que produzirá, de forma contínua, informações e percepções úteis aos gestores públicos”* (HEINRICH, 2010, p. 65).

De acordo com Andrews e Entwistle (2010), governos em todo o mundo aumentam a busca por reformas dos serviços públicos, a fim de produzir melhores e equânimes resultados transformadores (*outcomes*) a um custo menor para o contribuinte.

### 1.3 A Questão de Pesquisa

Retomando, então, os principais pontos que justificam essa pesquisa são:

– A importância dos governos locais no entendimento de problemas sociais procurando aumentar a capacidade de respostas (*responsiveness*) e *accountability* (WOLLMANN, 2000; WALLIS & DOLLERY, 2001; ELCOCK, 2005; GAINS *et al.*, 2005; SHAH & SHAH, 2006; GRINDLE, 2007; MOPHERT, 2008; PARK & KERLEY, 2011);

– A autonomia político-administrativa advinda por meio da Constituição de 1988, que conferiu aos governos locais competência da prestação e do desempenho de serviços essenciais, tais como: educação infantil e ensino fundamental, saúde, planejamento e ocupação do solo, iluminação pública, tratamento de resíduos, entre outros (TOMIO, 2002; SANTOS, 2009; ACCO, 2011);

– O processo de urbanização problemático, tardio e não planejado brasileiro que gerou áreas acentuadamente segregadas com enormes desafios de natureza social e econômica para serem tratados nas cidades, principalmente nos assentamentos precários urbanos (TELLES, 1995; ABIKO & COELHO, 2009; LEITÃO, 2009; MARICATO, 2009; TELLES, 2010; KLEIMAN, 2011);

– Os investimentos públicos que costumam ter o foco em obras e não em serviços; falta de integração entre planejamento, orçamento e finanças, planejamentos setoriais sem visão integradora de redes de serviços; ausência da competência em gerenciamento de projetos e incipientes análises de viabilidade econômica e social de projetos (BRACKERTZ & KENLEY, 2002; BRACKERTZ, 2006; YUSOFF *et al.*, 2008; ALMEIDA & TOKESHI, 2011).

– Há experiências modernizantes em entes locais (estados e municípios) nas quais conceitos da Administração Pública pós-Burocrática foram desenvolvidos (FILHO, 1998; CAULLIRAUX & YUKI, 2004; VILHENA *et al.*, 2006; ABRUCIO, 2010). No entanto, tais movimentos têm ocorrido de forma assistemática e restrita.

Dessa forma, ainda se observa uma carência significativa na capacidade de governo da maioria dos municípios brasileiros (FREITAS JR. & PEREIRA, 2009; ARAÚJO & PEREIRA, 2012);

– Por fim, coaduna-se com a necessidade de maior efetividade da gestão pública, orientando-se por indicadores e instrumentos de planejamento de curto, médio e longo prazo (ABRUCIO et al., 2010). Nesse sentido, alguns autores relacionam a posição privilegiada dos governos locais no que tange o entendimento das necessidades dos cidadãos com a, conseqüente, premissa de que estes entes devem objetivar o incremento dos outputs-outcomes entregues pelas ações públicas (HEINRICH, 2002; ANDREWS & SHAH, 2005; BOVAIRD & LÖFFLER, 2009; MURRAY, 2009; HOLZER *et al.*, 2009; BOVAIRD, 2011; BREITBARTH *et al.*, 2010; HEINRICH, 2010; POLLITT & BOUCKAERT, 2011; BOVAIRD, 2012).

Diante dos argumentos expostos, esta pesquisa se insere entre o aumento da relevância concedida ao ente municipal brasileiro nas últimas décadas, os movimentos internacionais recentes que visam à melhoria do desempenho e a ausência de uma agenda propositiva e sistemática no país que objetive produzir conceitos, modelos e métodos gerenciais potencialmente úteis para essa esfera do esquema federalista brasileiro.

Nesse sentido, por se desenvolver sob a égide da Engenharia de Produção, a pesquisa tem um foco de aplicação ou transformação da realidade próprio das disciplinas das engenharias, aspecto aprofundado na seção 3.1.

Sobre isso, rejeita-se a repetição de erros cometidos (principalmente, na primeira onda de reformas da NPM) através de tentativas de transformação da gestão pública com soluções mimetistas (do ambiente privado ou de outros países), falhando em não aceitar e enfrentar as idiossincrasias próprias da gestão pública (e) brasileira.

Portanto, torna-se crucial compreender e considerar as peculiaridades da mesma. Sobre isso, Caulliraux e Yamashita (2004) sumarizam aspectos centrais na Figura 9.

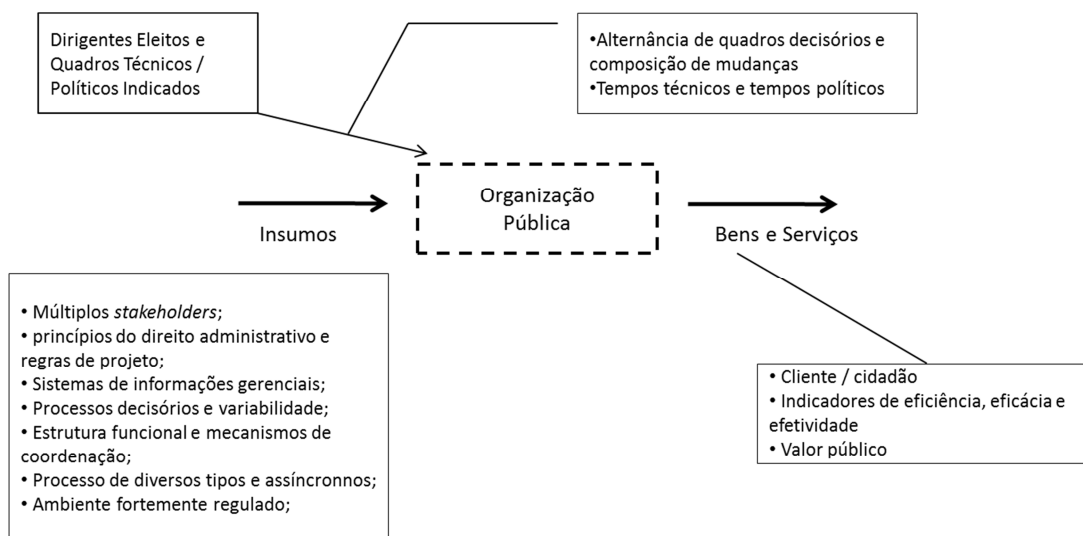


Figura 9 – Características da Gestão Pública. Fonte: Adaptado de Caulliraux e Yamashita (2004)

Dentre as características discutidas por eles (CAULLIRAUX & YAMASHITA, 2004), algumas estão muito relacionadas com a questão de pesquisa por esta tese investigada, a saber:

- *Estrutura funcional e mecanismos de coordenação*: comumente, as organizações se estruturam funcionalmente, ou seja, atividades de mesma natureza e/ou com foco em objetos semelhantes são concentradas em unidades organizacionais específicas nos municípios, por exemplo, a organização por secretaria de funções: como a secretaria de segurança, a secretaria de habitação, dentre outras. Caulliraux e Yamashita (2004) consideram que tais unidades deveriam se ater principalmente a seus propósitos e não a suas atribuições mais imediatas e deveriam questionar-se para quais propósitos executam suas atribuições. Estes propósitos, que podem ser interpretados como os impactos (*outcomes*), quando são bem definidos acabam ainda perpassando diversas funções ou unidades organizacionais. Para a gestão, isto gera a necessidade de elaboração de mecanismos de coordenação para sobrepujar este problema dado, fomentando a atuação articulada e coordenada de diversas funções para tratamento de problemas que, normalmente, apresentam uma complexidade multifacetada.

Uma das principais soluções para esta questão reside na proposta de organização e orçamentação das ações finalísticas de governo por programas (Plano Plurianuais – PPA, melhor discutido na seção 2.2.3), instituída pelo Decreto nº 2.829 de outubro de 1998. Sendo este, desde então, um instrumento de gestão dos entes federativos que possibilita a orientação a resultados e a articulação intersetorial em torno de *programas*, conceito discutido na subseção 2.2.3. No entanto, sua elaboração ainda é vista como



mera obrigação em âmbito municipal de médio e pequeno porte, e sua utilização como um instrumento de gestão orientado a resultados ainda é incipiente nessas realidades. Por isso, o governo federal e alguns estaduais têm produzido manuais visando fomentar a qualidade da elaboração e utilização do mesmo para entes municipais<sup>5</sup>.

- *Tempos técnicos e tempos políticos*: o mandato para cargos executivos no Brasil é de quatro anos para gestores municipais eleitos, isto coloca uma restrição de tempo considerável a soluções técnicas que extrapolem este período. Com frequência, os resultados e impactos perseguidos são os que cabem entre o momento da posse e o da próxima campanha eleitoral, o que, por vezes, limita o combate a problemas sociais complexos mais densos que exigem solução técnica estruturante de prazo mais longo.

O diagnóstico de que os governos precisam melhorar também encontra respaldo na obra do chileno Carlos Matus. O autor generaliza o problema da tríade capacidade de gestão, governabilidade e projeto de governo para todos os países, dando ênfase a necessidade de haver avanços no vértice capacidade de gestão: “a *capacidade de gestão deficiente é um fenômeno geral que afeta todos os países, embora de forma desigual*” (MATUS, 2000, p. 17).

A crítica é direcionada à burocracia técnica e aos líderes políticos dos Estados, mas também aos pesquisadores, escolas de governo e cidadãos. Segundo Matus (2000), todos esses *stakeholders* têm parcela de culpa para os maus governos e a má utilização histórica da política, principalmente nos países latino-americanos, por não cumprirem suas funções exigindo desempenho e por não desenvolverem a capacidade dos atores mandatários de se orientarem para tal. “A *capacidade de governo somente se desenvolve quando é exigida pelas regras do jogo político mediante práticas sistemáticas que exijam cobrança e prestação de contas por desempenho*” (MATUS, 2000, p. 18).

---

<sup>5</sup>Disponível em:

[http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/publicacoes/090205\\_manual\\_elaboracao\\_PPA\\_municipios.pdf](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/publicacoes/090205_manual_elaboracao_PPA_municipios.pdf).

[http://www.planejamento.mg.gov.br/governo/choque/gestao\\_resultados/arquivos/PPA\\_Municipal.pdf](http://www.planejamento.mg.gov.br/governo/choque/gestao_resultados/arquivos/PPA_Municipal.pdf).

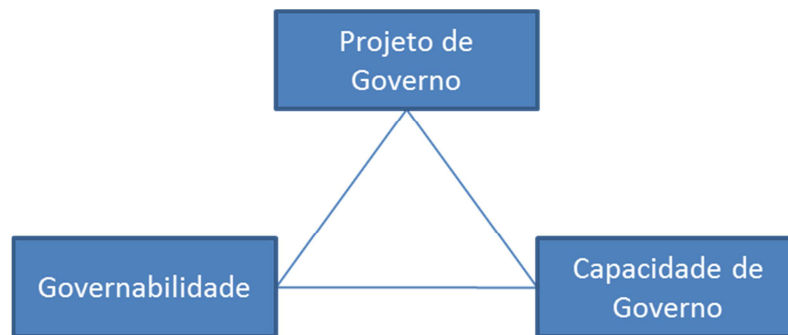


Figura 10 – Tríade Matusiana. Fonte: MATUS (2000)

Mesmo concordando com a interdependência dos vértices do triângulo *matusiano*, a presente pesquisa centra sua problemática na necessidade do aumento da capacidade de governos locais brasileiros, considerando que tal vértice interage reciprocamente com o projeto de governo elaborado e com as condições de governabilidade existentes.

Dessa forma, dentro dos esforços para aumentar a capacidade de governo, o objeto mais amplo com o qual a pesquisa dialoga e busca produzir avanços é a capacidade de projetar serviços públicos orientados à efetividade. Ou seja, esta tese assume que as ações públicas devem ser projetadas e orientadas por resultados transformadores, rompendo com a visão restrita a processos e produtos.

Com base em Matus (2000) e por trabalhos (MELLO, 2001; FREITAS, 2009; ARAUJO & PEREIRA, 2012) que indicam que os municípios brasileiros possuem baixa capacidade técnica, parte-se da suposição inicial de que o projeto de serviços públicos orientados à efetividade não é delineado de forma rigorosa por boa parte dos entes locais.

A Figura 11, então, busca localizar a problemática, em um nível agregado, com base em esquema inicial. Este esquema enseja uma dinâmica cíclica sobre a qual o assunto da tese consiste na compreensão das relações entre:

- A estipulação dos resultados transformadores por meio da análise em dado problema social complexo localizado em certo contexto;
- Os resultados desejados e a elaboração do projeto de programas e/ou serviços públicos;
- A ação pública colocada em curso;
- A mensuração do grau de transformação gerado no dado problema complexo;

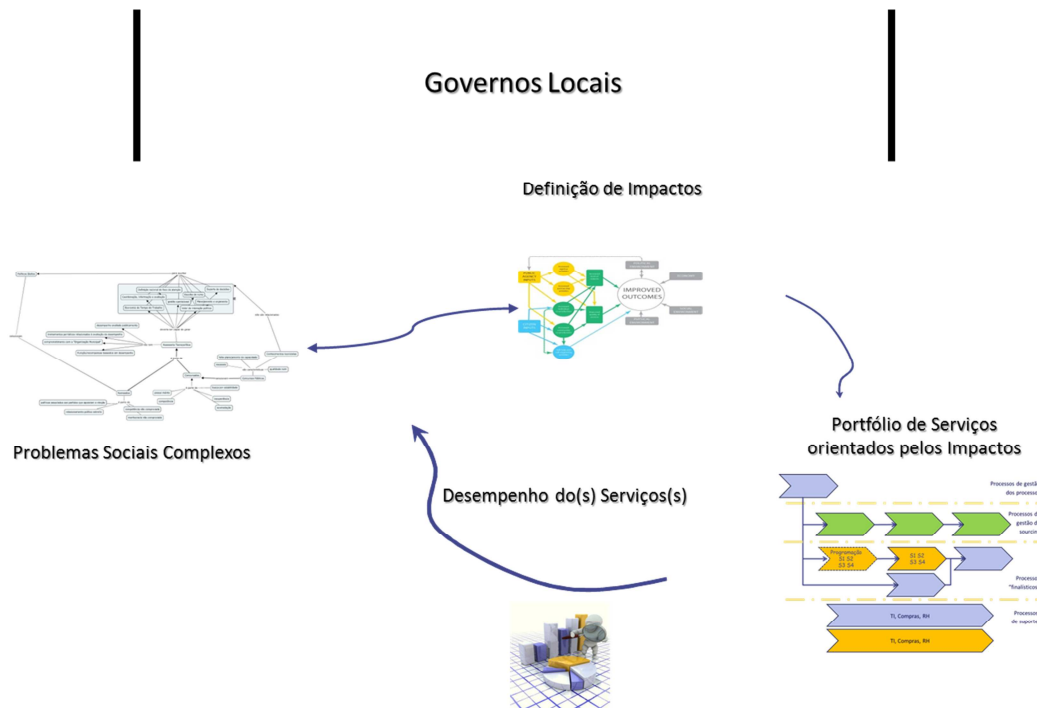


Figura 11 – Esquema para localização do objeto amplo de pesquisa e sua problematização. Fonte: o autor.

Conforme exposto na subseção 1.2.3, as cidades brasileiras cresceram de forma acelerada e, em sua maioria, desordenada, causando discrepâncias sociais graves espacialmente distribuídas. Sobre isso, esta pesquisa recortou ainda mais seu enfoque, principalmente em sua fase empírica, para os assentamentos precários urbanos<sup>6</sup>.

Tal decisão parte do princípio de que estes locais são ambientes propícios e nos quais urge a necessidade por intervenções, governadas ou executadas, pelo poder público que causem transformações de caráter permanente suportadas pela existência de serviços públicos essenciais regulares.

Portanto, declara-se que a problemática da pesquisa está localizada na perspectiva cíclica apresentada acima. De forma mais contundente, localiza-se na questão: *Como projetar serviços públicos locais orientados pela entrega de resultados transformadores a cidadãos alvos e avaliá-los?*

<sup>6</sup> Maiores detalhes sobre a delimitação da pesquisa e da unidade de análise são apresentados nas seções 3.3e 3.4.

## 1.4 Objetivos da Pesquisa

### 1.4.1 *Objetivo Geral*

Com base nos argumentos apresentados até o momento, a pesquisa almeja, então, compreender “se” os serviços públicos locais estão orientados à efetividade e “como” são projetados e avaliados a partir de uma intervenção em assentamento precário de uma realidade municipal brasileira.

### 1.4.2 *Objetivos Específicos*

Durante o andamento da pesquisa para o alcance do objetivo geral estabelecido, faz-se necessário o cumprimento de objetivos específicos:

- Identificar e analisar os principais conceitos, métodos e prescrições relacionados ao “*projeto de programas e serviços públicos locais orientados a impactos*” na literatura;
- Identificar e analisar os principais conceitos, métodos e prescrições relacionados à “*gestão do desempenho*” no âmbito público na literatura;
- Desenvolver síntese a partir dos conteúdos compulsados que possa servir de orientação para o desenvolvimento e implantação ações locais em planos tático-operacionais;
- Desenvolver pesquisa de campo sobre intervenção pública ocorrida em situação de degradação social de uma realidade municipal urbana brasileira para: (i) verificar “se” os serviços públicos que estão (ou virão a ser) operacionalizados visam à efetividade; (ii) descrever e analisar o processo de intervenção e “como” estes serviços públicos foram projetados;
- Realizar análise de aderência entre a síntese conceitual e a realidade investigada;

Reitera-se que as etapas de pesquisa e as delimitações mais precisas sobre o escopo e os recortes (espacial, temporal e populacional) realizados pela pesquisa estão descritos e discutidos no Capítulo 3, mais especificamente nas seções 3.2, 3.3 e 3.4.

As discussões finais, por sua vez, contidas na seção 6.2 referir-se-ão novamente aos objetivos aqui enunciados com o intuito de avaliar o grau de atingimento que o percurso investigatório proporcionou.

## 1.5 Estrutura do Trabalho

De forma a alcançar esses objetivos, este projeto de tese encontra-se estruturado conforme a Figura 12.

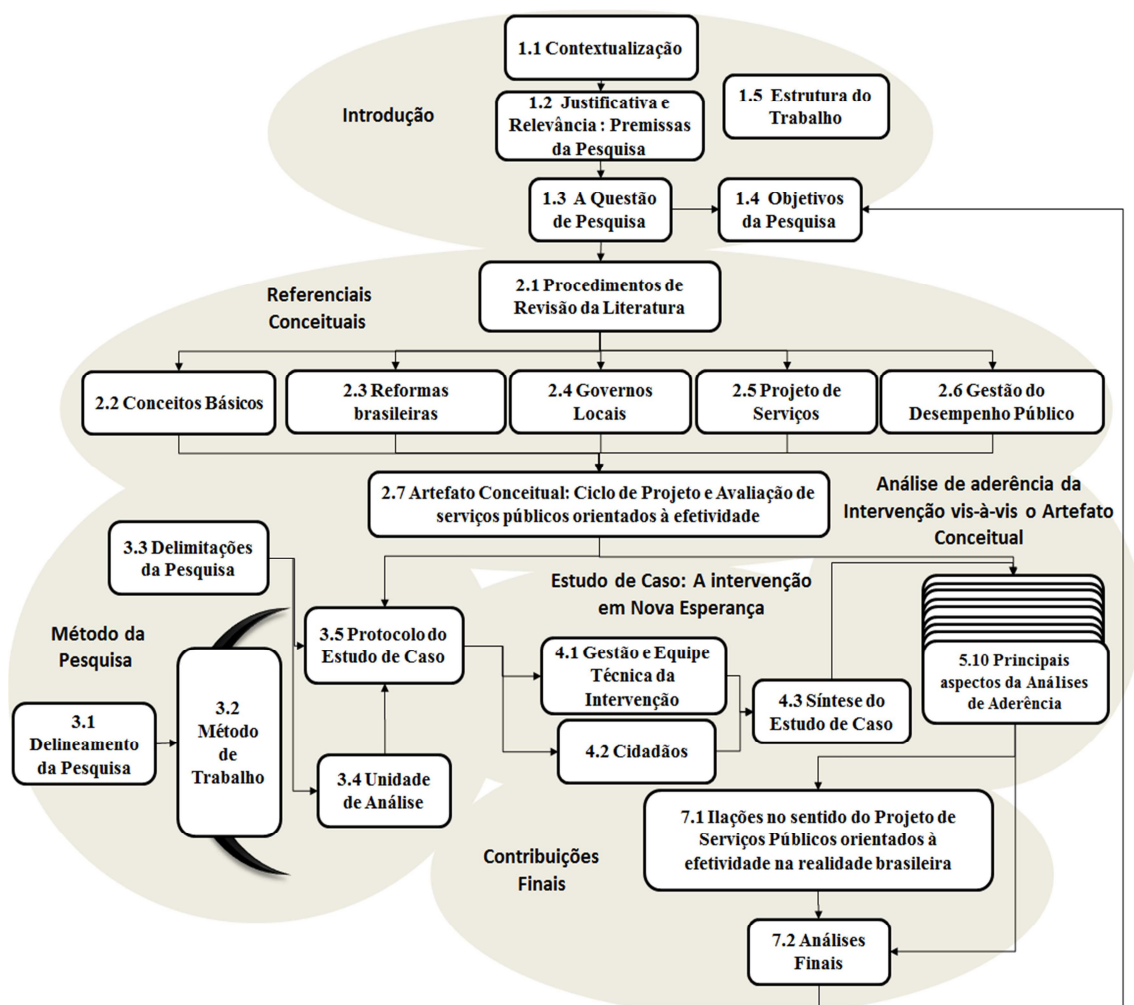


Figura 12 – Estrutura do Documento de Pesquisa. Fonte: o autor.

No Capítulo 2 é realizada uma revisão histórica sobre movimentos reformistas na gestão pública brasileira e dos conceitos que os embasaram. A partir das buscas bibliográficas descritas na seção 2.1, serão discutidos três campos teóricos buscando diálogo com o problema central da pesquisa e embasamento conceitual para a produção do protocolo de pesquisa que os articulará. São eles: a gestão pública local; a gestão do

desempenho público no que tange à orientação de programas e serviços públicos a resultados; e, o projeto (*design*) de programas e serviços públicos. Por fim, é construído um artefato que sintetiza os conceitos e prescrições acessados.

No Capítulo 3 é apresentado o método de pesquisa, que a enquadra epistemologicamente na *Design Science* e apresenta o detalhamento do método de trabalho desenvolvido, que estabelece o método de estudo de caso como a principal estratégia de pesquisa sobre a qual a parte empírica da pesquisa se amparou. Em seguida, a seção 3.3 detalha os recortes de escopo temático e do objeto concreto investigado e, as que seguem, descrevem o planejamento das ações investigatórias aplicadas em campo, busca-se descrever a intervenção determinada como objeto de investigação e o protocolo de pesquisa.

O Capítulo 4 discorre sobre os resultados oriundos do Estudo de Caso, enquanto o Capítulo 5 estabelece análise comparativa entre os principais aspectos encontrados em relação ao esquema conceitual presente no Capítulo 2.

Por fim, o Capítulo 6 apresenta um ensaio propositivo, sob perspectiva incrementalista, sobre como o projeto de serviços públicos orientados à efetividade podem ser desenvolvidos dentro das características comuns presentes nas gestões municipais brasileiras.

Sendo a intenção até aqui situar o leitor em termos contextuais sobre os quais esta pesquisa se imbrica, apresentar os fatores construtivos da problemática, bem como os objetivos desta tese, o próximo capítulo apresenta e discute os principais conceitos e abordagens que amparam seu curso investigatório.

## 2 Referenciais Conceituais

Este capítulo apresenta e discute aspectos históricos, abordagens teóricas, definições e conceitos relevantes para o percurso desta pesquisa. A Figura 13, abaixo, resume a relação entre as seções e subseções deste capítulo.

A primeira seção (2.1) discorre sobre os procedimentos da revisão sistemática da literatura. Revisão que gerou o material de trabalho que, ao longo do capítulo é utilizado para moldar o arcabouço conceitual com o qual a pesquisa dialoga, localizar a pesquisa nesse mesmo quadro, bem como assegurar a qualidade original dessa investigação doutoral.

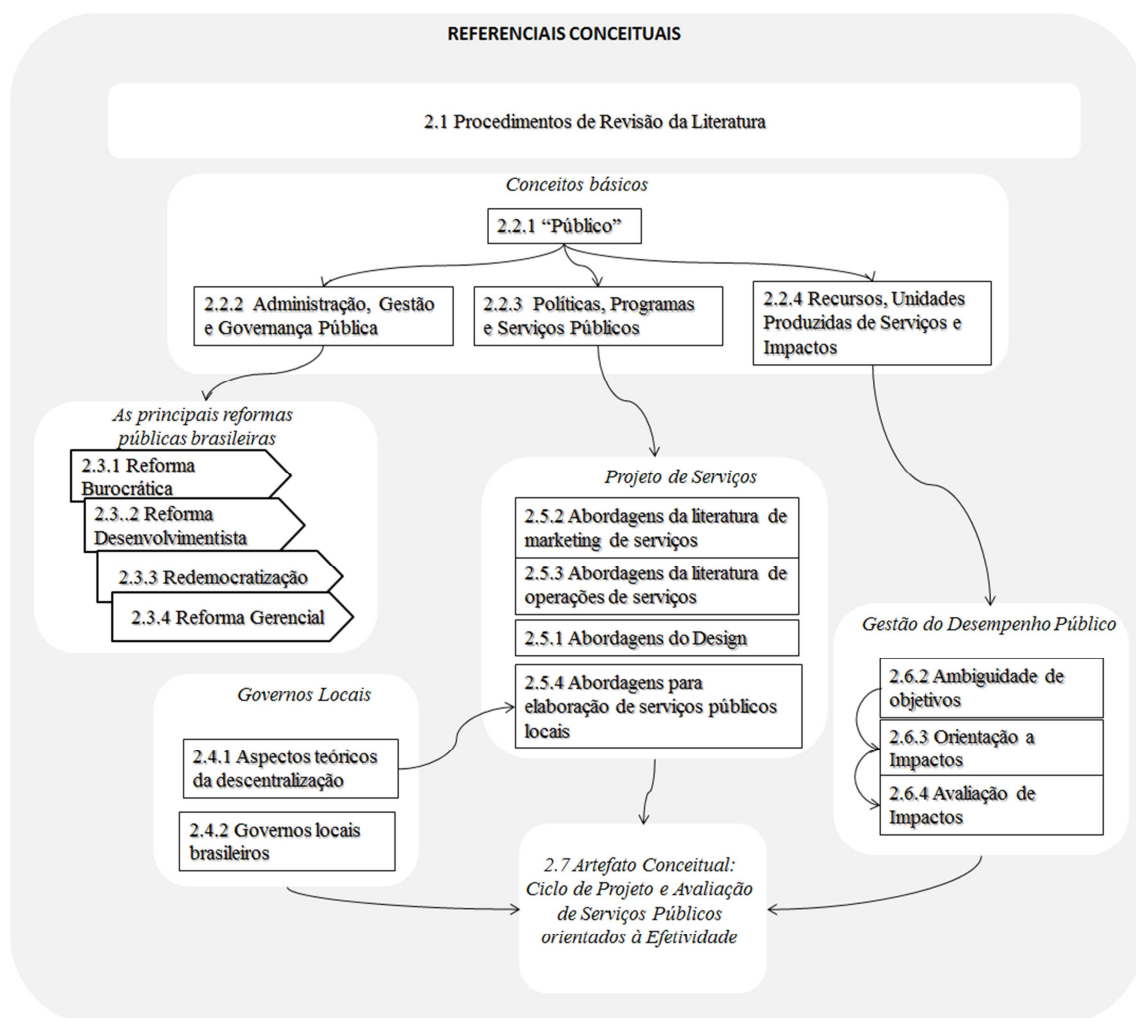


Figura 13 - Estrutura do Capítulo 2. Fonte: o autor.

A segunda seção do capítulo (2.2), então, inicia a apresentação de conceitos centrais com vistas a definir as conotações sobre os mesmos, adotadas por esta tese. São

debatidos o que se entende por “público” e abordagens que lidam com os limites entre gestão e governança públicas. Em seguida, desenvolve-se uma diferenciação entre políticas, programas e serviços públicos com o objetivo de proporcionar mais clareza ao entendimento de como a pesquisa os utilizou neste documento. Por fim, com mesmo intuito adotam-se definições sobre os termos recursos, unidades produzidas de serviços e impactos.

Imediatamente após, traça-se um histórico linear sobre momentos de tentativas de reformas administrativas na administração pública brasileira. O objetivo é instanciar o leitor em características marcantes da atual gestão pública brasileira por meio desses momentos, classificados como tentativas de inflexões da mesma.

As seções, 2.4, que trata de abordagens teóricas que discutem o tema descentralização e governos locais; 2.5, que explora as vertentes que investigam os serviços enquanto objeto de projeto e gestão; e 2.6, que explana sobre como o desempenho público é entendido e aplicado pela literatura, completam a base teórico-conceitual utilizada por esta pesquisa.

Conforme melhor aprofundado na parte metodológica deste documento, principalmente nas seções 3.1 e 3.2 do próximo capítulo, a exposição teórica conjuntamente com as incursões críticas que compõem as seções do presente capítulo, produzem algumas proposições de pesquisa, distribuídas em certas subseções, e um artefato conceitual, concentrado na seção 2.7.

As proposições de pesquisa buscam sublinhar aspectos teórico-conceituais que se demonstraram consistentes na literatura, enquanto o artefato conceitual intenciona organizar o conhecimento acessado com uma perspectiva de utilidade, ou seja, a partir da posição de um gestor público local que busca (re)projetar serviços públicos locais com vistas a impactar a vida de cidadãos em certa condição precária.

## 2.1 Procedimentos de Revisão da Literatura

Para Martins (2012, p. 12) as referências bibliográficas são a principal fonte de conceitos na ciência. Por sua vez, conceitos são as bases para o desenvolvimento de articulações (modelos, métodos, processos) em busca do estabelecimento de certa ordem ao mundo, mesmo que de forma parcimoniosa.



Ademais, as referências bibliográficas fornecem detalhes sobre a estrutura e fronteiras do tema desenvolvidas por outros pesquisadores ao longo do tempo. O conhecimento sobre esses limites e contornos fornece ao pesquisador em ação elementos para a estruturação de sua própria investigação e a conexão da mesma ao estágio de desenvolvimento do corpo de conhecimento do tema em análise (HART, 1999).

Em conjunto a isso, o aumento exponencial da disponibilização de material acadêmico e científico digitalizado, por meio de bases na *web*, faz com que todo pesquisador precise definir um método de trabalho orientado e sistemático para obter o conteúdo necessário ao avanço sobre sua questão de pesquisa. Tratando-se de uma pesquisa de tese, é necessário ainda, justificar o caráter original verificando se há trabalhos que respondem à questão de pesquisa de forma satisfatória ou já alcançam os objetivos traçados para sua pesquisa. A partir da ausência de trabalhos, abre-se a possibilidade para a pesquisa em questão vir a produzir contribuições originais. Esses aspectos são abordados nessa seção, mas discutidos com maior ênfase nas seções 2.7 e 6.2 deste documento.

Diante dessas necessidades, esta seção apresenta os procedimentos utilizados para explorar e definir o material bibliográfico que foi utilizado. Destaca-se que o material trabalhado foi, majoritariamente, composto de livros e artigos. Dissertações e teses relacionadas ao tema e literatura cinza produzida por órgãos governamentais foram acessados, mas acabaram compondo um conjunto menor de material utilizado.

Os mecanismos de busca disponíveis variam muito por formato de fonte bibliográfica. Por exemplo, ainda não se tem uma ferramenta ampla e formal em ambiente digital para a busca por livros acadêmicos. Torna-se necessário a verificação por meio de ferramentas de organizações comercializadoras de livros (Por exemplo: a *Amazon.com*; livrarias *online* no Brasil) para não ficar restrito ao acervo de certas bibliotecas físicas que possuem mecanismos de busca digitais. No entanto, há preocupação sobre vieses mercadológicos embutidos nos algoritmos de busca dessas ferramentas. Dessa forma, decidiu-se pela utilização comedida dessas ferramentas combinada com interação com a orientação acadêmica, pesquisadores no tema e a técnica de rastreamento das referências citadas para aumento de material a ser compulsado, principalmente, oriundo de obras do tipo *handbooks* ou coletâneas.

Na questão de artigos científicos, a problemática é diferente, pois existem diversas bases de periódicos disponíveis com mecanismos estruturados de busca. Dessa

forma, a tarefa de mapeamento de artigos científicos relacionados aos objetivos de pesquisa é passível a procedimento mais sistemático, que se diferencia de outras formas de revisões tradicionais porque se concentram em questão específica e utilizam procedimentos organizados, transparentes e replicáveis (LITTELL *et al.*, 2008).

A Figura 14 retrata as etapas da revisão sistemática da literatura desenvolvida por esta pesquisa.

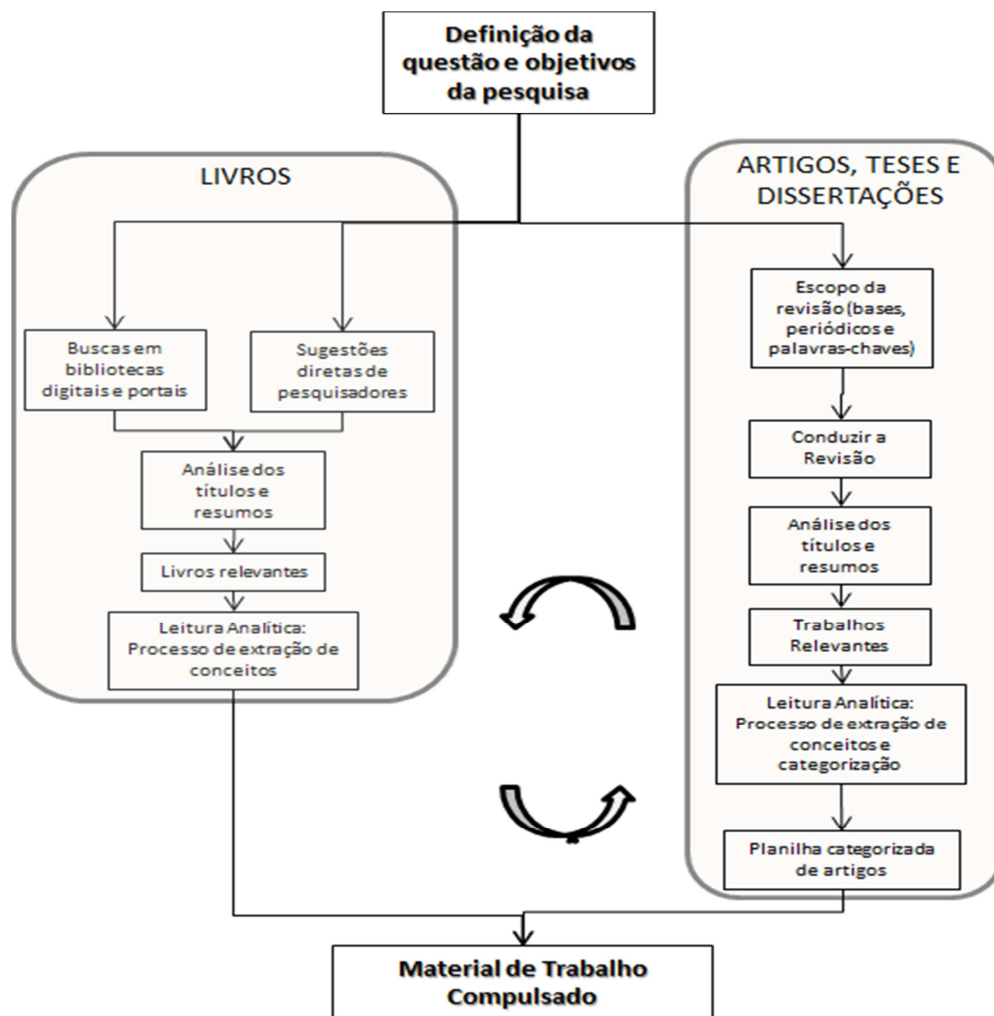


Figura 14 – Método de revisão de literatura. Fonte: o autor.

Primeiramente, após definição da questão de pesquisa, foram definidas as bases de periódicos internacionais e nacionais que seriam consultadas.

Sobre os periódicos internacionais, foram escolhidas as bases *ISI Knowledge e Proquest*. Tais portais congregam periódicos importantes da área de gestão pública, a saber: *Public Administration, Public Administration Review, Local Government Studies, Urban Studies e Journal of Public Administration Research and Theory*.

Para a exploração por artigos nacionais, foram utilizados os mecanismos de busca próprios nos seguintes periódicos: *Revista da Administração Pública (RAP)* e *Revista do Serviço Público (RSP)*. Utilizou-se ainda a base *Scielo* que reúne outros periódicos de relevância nacional. Por fim, fez-se necessário analisar as produções realizadas ao longo da última década no Encontro Nacional de Programas de Pós-Graduação em Administração (*EnANPAD*), haja vista a existência de um Comitê Científico em administração pública que recebe anualmente quantidade significativa de trabalhos nessa área do conhecimento.

Para prosseguimento na revisão, tal como informada, é necessária a estipulação de palavras-chaves que são utilizadas nos filtros de busca das bases. Para a base *ISI Knowledge e Proquest*, os seguintes termos foram utilizados: “*local government*”; “*servic\**”; “*design\**”; “*outcome\**”. Realizou-se uma combinação 4 a 4 com os termos até a entrada de dois termos, ou seja, não se utilizou apenas os termos isolados, dada a grande quantidade observada de saídas. Com 4 e 3 termos de entrada combinadas utilizou-se os campos “*topic*” e “*title*”, na base *ISI Knowledge*, e “*title*” e “*document text*”, na base *Proquest*. Com 2 termos combinados utilizou-se o campo *title* em ambas as bases. Houve ainda uma delimitação para artigos publicados apenas após 1990.

A Tabela 2 mostra, então, a quantidade de artigos internacionais encontrados, analisados e contidos no material de trabalho compulsado.

Tabela 2 – Quantidade de artigos encontrados e lidos por combinação de palavras-chaves em bases internacionais. Fonte: o autor.

Fonte (Base de Dados)		Palavras-chave	Crítérios de Busca	Resultado	Selecionados (Leitura Inspeccional)	Relevantes (Leitura Analítica)
Internacionais	ISI Knowledge	- <i>servic*</i> - <i>outcome*</i>	- Título - Texto do documento	1.130	32	20
	Proquest	- "Local government" - <i>design</i>	- Termos combinados 4 a 4	992	45	25

Para os artigos nacionais, as palavras-chaves definidas foram: *serviço\**, *impacto\**, *municip\**, e *projeto\**. Para a pesquisa nos periódicos *Revista da Administração Pública (RAP)*; *Revista do Serviço Público (RSP)* e anais do *EnANPAD* foram utilizados os termos no campo *título* sem combinação de termos. Isso ocorreu devido ao formato dos mecanismos de busca próprios desses periódicos que impossibilita certas variações. Para os anais do *EnANPAD*, foram pesquisados os

eventos a partir do ano 2000. A busca de artigos nacionais na base *Scielo* utilizou-se da combinação 4 a 4 análoga às feitas nas bases internacionais em todos os índices disponíveis. Nos periódicos *RAP* e *RSP* apenas os títulos de publicações após 1990 foram vasculhados. Para as teses e dissertações, fez-se a busca no site <http://btd.ibict.br> com a combinação dos mesmos termos e acrescentou-se uma busca por trabalhos acadêmicos sobre o “Programa de Aceleração do Crescimento” utilizando o termo para a busca em títulos e no corpo dos textos, conforme Tabela 3.

Destaca-se, ainda, que por conta da investigação empírica ter sido desenvolvida sobre uma intervenção do Programa de Aceleração do Crescimento em Macaé, foi necessário acessar diversos documentos do Governo Federal e do Governo Municipal em busca de possíveis métodos normatizados e informações. Para tal, foram utilizados fundamentalmente os sites do Ministério das Cidades (MCidades), Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) e do Município de Macaé.

Tabela 3 - Quantidade de arquivos encontrados e lidos por combinação de palavras-chaves em bases nacionais. Fonte: o autor.

Fonte (Base de Dados)		Palavras-chave	Crítérios de Busca	Resultado	Selecionados (Leitura Inspeccional)	Relevantes (Leitura Analítica)
Nacionais	Scielo		- Todos os índices - Termos combinados 4 a 4	1.754	11	4
	Revista da Administração Pública	- Serviço* - impacto* - Municíp* - Projeto*	- Título	148	9	6
	Revista do Serviço Público		- Termos utilizados isoladamente	37	6	4
	Anais do EnANPAD			941	31	16
	Banco de Teses e Dissertações ( <a href="http://btd.ibict.br/">http://btd.ibict.br/</a> )		- Título - Texto do documento - Termos combinados 4 a 4	516	5	4
		- Programa de Aceleração do Crescimento	- Título - Texto do documento	86	6	5

A dinâmica de trabalho estabelecida foi a da leitura dos títulos e resumos sobre o resultado total de artigos<sup>7</sup> encontrados, resultando em uma primeira amostra de trabalhos para uma leitura inspeccional (ADLER & VAN DOREN, 1972). Este conjunto

<sup>7</sup> É importante informar que as bases consultadas possuem periódicos em comum e, em consequência disso, artigos em comum. Isto torna sem sentido a consideração da soma total de artigos entre as bases.

soma 134 artigos e 11 teses e dissertações que foram organizados com o auxílio do *software* de organização bibliográfica *Mendeley*.

A partir desse processamento inspeccional, chegou-se em um conjunto de 75 artigos e nove teses e dissertações consideradas relevantes e procedeu-se uma leitura analítica visando à extração de conceitos e verificação de originalidade da presente pesquisa.

Nesse sentido, pode-se considerar como trabalhos oriundos de veículos próximos à Engenharia de Produção, apenas, o artigo de Brennan e Douglas (1998), publicado na *Managing Service Quality*, e Gaster (1996); publicado no *Journal of Management Development*, que discutem a padronização de serviços e a definição de níveis de serviços em governos locais a partir da abordagem da qualidade. O artigo de Chiamendes *et al.* (2010), por sua vez, publicado na *Gestão & Produção*, contribui para a discussão do desenvolvimento de serviços, no entanto voltado para o ambiente privado.

Dessa forma, a maior parte das publicações adveio, como esperado, de veículos de publicação da administração e gestão pública, ficando uma quantidade bem restrita mais associada à periódicos de urbanismo (apenas um da *Urban Studies*) e do *design* de serviços (um artigo do *International Journal of Design*).

Esta concentração esperada de material em periódicos de gestão pública não se traduz em um campo de produção consistente no que tange ao assunto referente ao ciclo de projeto e avaliação de serviços públicos locais. Isso porque, mesmo as publicações originadas de periódicos da gestão pública e, em menor quantidade da ciência política, apresentam uma condição particionada e multifacetada em relação ao assunto mencionado. Utilizando o recorte mais detalhado imposto por esta pesquisa – ciclo realizado em ambiente de degradação social evidente –, apenas o artigo OECD (2008), que discute serviços essenciais em áreas fragilizadas, mas com o foco na entrega dos serviços e em discussões sobre as condições de fragilidade; e, o artigo Kleiman (2011)<sup>8</sup>, que explora as redes e serviços de água e esgoto em metrópoles brasileiras demonstrando sua precariedade, tratam do assunto mais afeta à presente pesquisa, mas ainda sem o enfoque adotado por esta investigação.

---

<sup>8</sup> É importante ressaltar que este artigo não proveio da revisão sistemática explicada nessa seção, mas de discussões diretas entre o presente autor e o autor do referido artigo, a partir da cerimônia de qualificação doutoral do presente autor, na qual o autor do artigo participou e contribuiu à pesquisa.

Confirmou-se, assim, a inexistência de estudos específicos sobre o projeto e avaliação de serviços públicos locais em ambientes urbanos degradados brasileiros, tais como os assentamentos subnormais ou favelas.

Mesmo diante da dificuldade cada vez maior colocada pelo crescimento exponencial e contínuo de material acadêmico-científico na rede digital diante da capacidade humana de processamento, tal parte do universo vasculhado indica originalidade.

Em seguida, os resultados da leitura sinóptica são apresentados ao longo das próximas cinco seções no sentido da localização de aspectos consistentes que se caracterizem como proposições de pesquisa para serem verificadas na pesquisa de campo.

## 2.2 Conceitos básicos

Primeiramente, faz-se necessário discutir e esclarecer certos termos em torno do assunto, por terem alta frequência neste documento e serem fundamentais para a argumentação construída ao longo deste documento.

### 2.2.1 *O conceito de “público”*

Tradicionalmente, eram denominados de serviços públicos os serviços realizados por organizações da administração pública direta ou indireta.

Conforme mencionado anteriormente, diversos autores (SULLIVAN & SKELCHER, 2002; SHAH & SHAH, 2006; DENHARDT & DENHARDT, 2007; CHRISTENSEN & LAEGREID, 2007; KEINERT, 2007; BOVAIRD & LÖFFLER, 2009; POLLIT & BOUCKAERT, 2011; BOVAIRD & LÖFFLER, 2009) não concordam com essa perspectiva desde a primeira onda da NPM.

*“O termo “público” pode ser entendido como relativo àquilo que é “de todos e para todos”, à coisa pública (res publica) e ao interesse público” (KEINERT, 2007, p.61).*

Keinert (2007) divide, ainda, o enfoque dado dos anos 30 até os 1979 do que vem sendo utilizado após os anos 90 com suas análises em torno da produção acadêmica em administração pública no Brasil desde 1937. Utilizando o conceito de paradigma, a autora defende que o primeiro período se caracterizou por uma pequena participação da sociedade na estrutura burocrática centralizada estatal. Neste sentido, as discussões sobre a gestão da coisa pública estavam autocentradas no aparato burocrático.

*“O paradigma estabelecido a partir dos anos 30 considerava “público” e estatal equivalentes. Já para o novo consenso que começa a delinear-se a partir dos anos 90, a noção de público é mais ampla que a de estatal. Neste sentido, entende-se que “público” não é mais definido apenas por uma localização institucional e passa a ser entendido como um valor. No primeiro período existia uma definição institucional bastante clara, estadocêntrica; no segundo, bem mais pulverizada, sociocêntrica” (KEINERT, 2007, p. 187).*

De acordo com Bresser-Pereira (1998), o conceito de público recebeu uma conotação mais ampla no último quartil do séc. XX a partir de movimentos de democratização e da emergência dos direitos republicano – direitos de que o patrimônio público (*res publica*) seja efetivamente de todos e para todos.

*“Inaceitável porque limitadora e, em última instância, enganadora, é a identificação da res publica com o Estado, ou do público com o estatal. Existe um patrimônio e um espaço público, mas não estatal. E tudo que é estatal só é público no âmbito do dever ser, no âmbito do ser efetivamente. A propriedade estatal é frequentemente apropriada privadamente” (BRESSER-PEREIRA, 1998, p.88).*

Dessa forma, o que se vê é o surgimento de uma emergente realidade mais plural e complexa, o que suscita discussões em torno das temáticas de participação cidadã, controle social e descentralização. Essa intensificação do enfoque dado na relação de mão dupla entre Estado e sociedade fortalece o conceito do interesse público.

Por fim, Keinert (2007) discute “público” como uma resultante das relações entre Estado e sociedade de característica extremamente dinâmica. Portanto, defende que as visões tradicionais entre o público e o privado precisam ser ampliadas, combatendo o *locus* da responsabilidade pública sobre o aparato estatal.

## 2.2.2 *Administração, Gestão e Governança Pública*

Segundo Hood (2007), as principais definições do termo gestão pública, mesmo com algumas variações, circundam o conceito do estudo e prática do projeto e operação dos arranjos para a provisão de serviços públicos e projetos públicos.

Contudo, tal definição pode enunciar certa uniformidade de nomenclatura que o campo não possui. Principalmente quando se tenta compreender a relação entre outros termos frequentes na literatura, tais como: a relação entre administração pública (*public administration*) e gestão pública (*public management*); entre a gestão governamental (*government management*) e a gestão pública, entre a gestão pública e o gerencialismo (*managerialism*) e entre a gestão privada e pública.

Ainda de acordo com Hood (2007), o termo *management*, oriundo do verbo italiano *maneggiare* que significa treinar ou montar a cavalo, foi utilizado por *Jeremy Bentham* um século antes do início da era da moderna ciência de gestão, no desenvolvimento de uma teoria de gestão para dar suporte às entregas dos serviços públicos com base em uma elaborada filosofia sobre recompensas e punições.

A palavra administração (*administration*) começou a ser usada com frequência em países de língua inglesa para denotar o trabalho operacional do governo executivo, confundida por vezes como sinônimo de burocracia. *Public administration* tornou-se, assim, o termo mais comum para estudos acadêmicos sobre os governos executivos a partir do final do séc. XIX, sendo a marca para vários periódicos, disciplinas, cursos e organizações profissionais (HOOD, 2007).

*“Em meados do sec. XX, o estudo do trabalho dos servidores públicos e de outros oficiais públicos (incluindo suas interfaces com os políticos que legislam e estabelecem políticas públicas) era costumeiramente rotulada de “administração pública”. Como tal, não há dúvida que administração pública conjurou uma imagem de burocracia, emprego estável - ternos escuros, rostos cinzentos e trabalhos maçantes”* (BOVAIRD & LÖFFLER, 2009, p. 6).

Entretanto, o termo gestão não havia desaparecido e conotava a condução de negócios públicos nessa época. Acompanhando o desenvolvimento da *“Scientific management”*, preconizada por Frederick Taylor no início do século XX, o termo



gestão pública começou a ser utilizado em títulos de obras significativas até ser inserido no currículo de cursos de graduação de importantes universidades americanas nos anos 60 e 70. A partir desse momento, o termo administração pública sucumbiu ao termo gestão pública no acervo acadêmico produzido nos últimos 20 anos e nos movimentos reformistas deflagrados a partir dessa época (HOOD, 2007).

Nesse sentido, Bovaird e Löffler (2009) relacionam o termo gestão pública às premissas da NPM como uma abordagem que utiliza técnicas (frequentemente originadas do setor privado) para aumentar o valor entregue pelos serviços públicos de forma alinhada à discussão desenvolvida na seção 1.1.1.

Recentemente, o termo governança (*governance* em inglês) tornou-se comum devido aos diferentes arranjos por meio dos quais as entregas de serviços públicos começaram a ser realizadas.

Bovaird e Löffler (2009) apresentam as diferenças principais que se evidenciaram com a utilização desse novo termo.

*“Enquanto a New Public Management atentou-se muito para a mensuração de resultados (individuais e organizacionais) em termos de outputs, public governance foca em como organizações diferentes interagem para atingir um nível superior de resultados desejados – os outcomes alcançados pelos cidadãos e stakeholders. Além disso, em public governance, as maneiras pelas quais as decisões são tomadas – os processos pelos quais os stakeholders diferentes interagem – são também vistos como de suma importância em si mesmos, qualquer que sejam os outputs e outcomes atingidos”* (BOVAIRD & LÖFFLER, 2009, p. 9).

Entretanto, os conceitos de gestão pública e governança pública não são mutuamente incompatíveis. As perspectivas diferem substancialmente, mas as técnicas e métodos preconizados no movimento da NPM podem ser ajustados para uma perspectiva de governança, conforme a perspectiva abaixo:

*“Enquanto cada um dos elementos da NPM, se tratados numa estrutura adequadamente ampla, podem ser reconciliados com a perspectiva da governança, um defensor extremo da NPM que insiste que sua visão de mundo é a única forma de entender reformas para o setor público será obrigado a se antagonizar com o proponente da perspectiva da governança (e vice-versa)”* (BOVAIRD & LÖFFLER, 2009, p. 11).

Pollit e Bouckaert (2011, p. 22) tecem uma diferenciação similar, na qual consideram que a gestão pública sob leitura da *New Public Management* tem por objetivo principal fazer o governo ser mais eficiente; enquanto as perspectivas da *New Public Governance* visam fazer o governo mais efetivo e legitimado por incluírem um arranjo maior de atores sociais na elaboração e implementação de políticas.

O autor dessa pesquisa coaduna também com essa perspectiva, ou seja, defende-se que os gestores públicos locais não devem atuar apenas como interventores em problemáticas de interesse público, mas estabelecendo ou fomentando articulações entre *stakeholders* com governança estatal e, no limite, autonomia (quando possível). Não se defende, então, que a discussão sobre o ciclo de projeto e avaliação de serviços públicos seja, absolutamente, uma discussão apenas sobre a ação estatal.

Não obstante, o recorte mais detalhado da pesquisa, uma intervenção sobre um assentamento precário, ainda, costuma demandar grande protagonismo do agente estatal como interventor nessas situações. Nesse sentido, a ação estatal, que poderia até estar em menor medida em uma estrutura institucional diferente da brasileira, nesta pesquisa está no centro da análise e discussões, sem a perda das margens possíveis para a colocação do ente estatal enquanto um catalizador, vetor e/ou regulador dessas ações.

### 2.2.3 *Políticas, Programas e Serviços Públicos*

Política pública é um conceito muito utilizado, principalmente, pelas análises da perspectiva da ciência política. Sobre isso, Villanueva (1992; 1993) aborda com profundidade a problemática em torno da elaboração e implementação de políticas públicas.

Segundo ele, a perspectiva da ciência política esteve mais direcionada para o entendimento dos sistemas de forças e estruturas sociais que condicionavam as matérias e formas das decisões, formando, assim, “*o enfoque na política, mas que nas políticas*” (VILLANUEVA, 1992, p. 16). Esperava-se, então, que tais grandes decisões fossem executadas, tal como enunciadas, pelos aparatos burocráticos (*street level bureaucrats*). Segundo ele, isto gerava uma dicotomia “científica” entre política e administração (VILLANUEVA, 1993, p.15).

*“Uma política é um curso de ação de duplo sentido: é o curso de ação deliberadamente concebido e o curso de ação efetivamente seguido. Não só o que o governo diz e quer fazer. Também o que realmente faz e implementa, por si próprio ou em interação com os atores políticos e sociais, além de suas intenções”* (VILLANUEVA, 1992, p. 25).

O mesmo autor discute a decisão da política pública e sua implementação em duas obras distintas, mas busca romper que essa passagem é trivial, ou apenas um breve interlúdio separando a grande ideia da prestação dos serviços (VILLANUEVA, 1992; VILLANUEVA 1993). Entretanto, quando discute a implementação de políticas, fomenta certo grau de ambiguidade, conforme trecho abaixo:

*“É óbvio que o que é implementado, o objeto da ação denotada pelo verbo implementar, é a política. Procede-se, então, logicamente, uma distinção clara entre a política e o ato de implementação. Esta distinção não é geralmente feita claramente nas concepções prevalentes de políticos e analistas sobre o que se entende por política, com o resultado de privar de consistência teórica (e interesse prático) o ato de implementação da política, desqualificando-o como objeto de estudo próprio e distinto. Este defeito conceitual tem, por sua vez, consequências práticas nocivas para o desenho, desenvolvimento e avaliação das políticas, por ignorar o papel crucial que a implantação tem para a efetividade das políticas”* (VILLANUEVA, 1993, p. 43-44).

Por sua vez, o Brasil iniciou, com Decreto nº 2.829, de outubro de 1998, a utilização do orçamento por programa para toda a administração pública. O pressuposto da mudança visava, principalmente, orientar toda a ação de governo para demandas da sociedade.

Para tal, adotou-se o programa público como a unidade principal de gestão pública:

*“O programa articula ações para o alcance de um objetivo comum entre elas. Esse objetivo se concretiza em resultados — resultado é a solução de um problema ou o atendimento de demanda da sociedade — mensurados pela evolução de indicadores no período de execução do programa, possibilitando, assim, a avaliação objetiva da atuação do governo.”* (GARCES & SILVEIRA, 2002, p. 5).

De acordo com Garces e Silveira (2002), principalmente no âmbito federal, não parece haver dúvidas quanto ao progresso que representou a adoção do conceito “programa público”. Citam como benefícios dessa medida: a integração do plano com orçamentos anuais, a transparência da alocação dos recursos públicos; e, o compromisso da gestão com resultados, embora, pontuem que à época, ainda existiam carências para que a gestão governamental se direcionasse mais para transformações na sociedade, em lugar de orientar-se apenas para processos e produtos. Conforme anteriormente mencionado, a organização por programa preconiza sobrepujar os problemas relacionados à visão departamentalizada das estruturas funcionais das organizações do setor público.

Sobre isso, Cisne (2012) discute a formulação e implementação de ações no estado do Ceará e discute que a elaboração de programas por meio dos planos plurianuais tem proporcionado ações participativas e regionalizadas, mas ainda sofrem com muitos problemas na sua implementação. O autor ainda enfatiza serem comuns características de fragmentação, falta de continuidade, ausência de avaliação e pouco controle social para mensurar seus impactos e pouca intersetorialidade em ações governamentais nos diversos níveis da federação (CISNE, 2012).

Autores que tiveram participação ativa na concepção da orçamentação por programas, Garces e Silveira (2002, p. 6) defendem a intenção de reaver a orientação da ação governamental a objetivos e problemas localizados na sociedade alvo quando afirmam que: *“a intenção é introduzir paulatinamente, nas organizações públicas, uma preocupação gerencial com objetivos a serem atingidos na sociedade”*.

A inserção do conceito programa foi ancorada no conceito de planejamento plurianual (PPA), que se tornou obrigatório e tem caráter de lei. No entanto, a análise de Abrucio *et al.* (2010) aponta para uma utilização aquém das potencialidades do conceito, pois acaba funcionando apenas como um “orçamento plurianual” e não para o que foi concebido: uma programação estruturada das políticas públicas ao longo de quatro anos.

Tratando-se ainda dessa forma organizativa do planejamento, apenas em 2001, por meio da aprovação do Estatuto das Cidades<sup>9</sup>, regulamentaram-se artigos referentes à

---

<sup>9</sup> Sancionado em 2001, o Estatuto da Cidade tem força de lei e institui os instrumentos de política urbana, sendo o principal o Plano Diretor, obrigatório para municípios acima de vinte mil habitantes. Este instrumento tem por principal objetivo ordenar as políticas de desenvolvimento e expansão urbana.

política urbana contemplando a visão por programas através do plano plurianual municipal (PPAM). Denominado de PPAM, o Estatuto da Cidade impactou na elaboração do mesmo quando estabeleceu a incorporação obrigatória de aspectos do Plano Diretor da cidade e a abertura a discussões participativas (PROCOPIUCK *et al.*, 2007).

*Mais uma vez, a regulamentação trata do assunto de forma genérica, não se preocupando em normatizar a estrutura e a forma de apresentação da Lei dos Planos, bem como dos demais instrumentos de planejamento citados. Outro aspecto que continua sem uma regulação e ausente dos debates acerca do assunto é a questão que envolve a articulação dos Planos das três esferas de governo, bem como as relações dos planejamentos metropolitanos com os PPA municipais. (PROCOPIUCK *et al.*, 2007, p. 408)*

A partir do exposto, fica evidente que o conceito de programa possibilita a construção de um conjunto de ações orientadas a propósitos para a sociedade, porém, na prática, a dinâmica de construção do plano, por vezes, é subutilizada e instrumentalizada de forma “empacotada” por meio de formatos padrões e direcionada para os diferentes departamentos “preencherem” suas ações. Depois, costuma ser organizada por setores centralizados de planejamento. Dessa forma, o cerne potencial do conceito se esvai. Entretanto, a presente pesquisa observa muita validade na mudança ainda recente que introduziu o conceito nas três esferas de governo.

Além disso, percebe-se grande proximidade entre os conceitos “política pública” e “programa público”. Entretanto, esta pesquisa faz uma diferenciação referenciada, mas não menos arbitrária, entre os termos para conceder clareza a este documento e facilitar sua leitura. Adota-se, então, o conceito de política pública para significar as saídas dos processos de planejamento formais quando ainda são enunciadas de forma agregada, enquanto o conceito programa público é utilizado no sentido do Decreto nº 2.829 supramencionado, ou seja, como uma articulação de natureza mais tática de ações orientadas a certo objetivo.

Dessa forma, arbitra-se a utilização de hierarquia entre a política pública e o programa público, mesmo consciente da existência de autores que utilizam o termo política pública também abrangendo seus desdobramentos tático-operacionais, conforme Villanueva (1992; 1993) demonstra.

Pela dinâmica estabelecida na regulamentação da orçamentação por programas, estes se subdividem em ações que, por conseguinte, são classificadas em projetos ou atividades contínuas. Sendo assim, esta pesquisa segue a lógica do ciclo do PPA, que um problema social pode originar um ou mais programas que, por sua vez, são formados por um conjunto de projetos e/ou atividades.

Entende-se por projetos, ações que objetivem atuar de forma temporalmente finita sobre algum aspecto específico ou sobre alguma atividade já existente. Sob essa perspectiva, projetos podem originar atividades novas ou reprojeter as já existentes. Atividades definem-se por ações de características perenes que atuam em funções alocativas e/ou redistributivas típicas do Estado. No que tange à realidade municipal, tais atividades devem contribuir para as funções finalísticas dos governos locais, ou seja, servir à população diretamente ou governar e regular serviços públicos prestados por *stakeholders* de outra natureza.

Por ora, pretende-se caracterizar serviços de forma mais ampla. Existem evidências que apontam para o aumento da demanda por serviços, sejam eles privados ou públicos. Para Giansi e Corrêa (1994) são eles: desejo de melhor qualidade de vida; mais tempo de lazer; a urbanização, tornando necessários alguns serviços (como segurança, por exemplo); mudanças demográficas que aumentam a quantidade de crianças e/ou idosos, os quais consomem maior variedade de serviços; mudanças socioeconômicas como o aumento da participação da mulher no trabalho remunerado e pressões sobre o tempo pessoal; aumento da sofisticação dos consumidores, levando a necessidades mais amplas de serviços; mudanças tecnológicas (como o avanço dos computadores e das telecomunicações) que têm aumentado a qualidade dos serviços, ou ainda criando serviços completamente novos.

Para atentar para as singularidades da gestão de serviços, Grönroos (2003) defende que há três características básicas que podem ser identificadas na maioria dos serviços: são processos consistindo em atividades ou uma série de atividades em vez de coisas; no mínimo até certo ponto, produzidos e consumidos simultaneamente; e o cliente (cidadão) participa do processo da produção, no mínimo até certo ponto.

Autores importantes do campo, Lovelock e Wright (2004) também apresentam sua visão sobre as características genéricas dos serviços:

- Os clientes não obtêm propriedade sobre os serviços;
- Os produtos dos serviços são realizações intangíveis;
- Há maior envolvimento dos clientes no processo de produção;

- Há maior variabilidade dos insumos e produtos operacionais;
- Muitos serviços são de difícil avaliação pelos clientes;
- Normalmente há uma ausência de estoques;
- O fator tempo é relativamente mais importante
- Os sistemas de entrega podem envolver canais eletrônicos e físicos;

Percebe-se que estas definições guardam aderência também ao ambiente público, no entanto, os desdobramentos das mesmas para discussões de *marketing* e *operações* na literatura possuem viés privado. Dessa forma, exigem análise cuidadosa de significância para o ambiente público, tal esforço será apresentado na seção 2.5.1.

Mais especificamente sobre serviços públicos sob a ótica jurídica, Di Pietro (2012), define serviço público como toda atividade que a lei atribui ao Estado para que a exerça diretamente ou por meio de delegações, com o objetivo de satisfazer concretamente às necessidades coletivas, sob regime total ou parcialmente público. Diante dos diferentes níveis que compõe o federalismo brasileiro, a lei define, ainda, os serviços obrigatórios de competência dos entes.

Também nesse sentido, mas sob a perspectiva do urbanismo, de acordo com Abiko e Almeida (2001) o conceito de serviço público está relacionado ao conceito de serviço, assim como o que se entende por “público”, ou seja, comumente se caracteriza pelo atendimento às necessidades coletivas em determinada sociedade. Dessa forma, teriam papel fundamental para o desenvolvimento social e econômico de uma sociedade, bem como para melhoria da qualidade de vida da população.

Gadrey (2001, p. 31) apresenta uma definição dos anos 70 de Peter Hill enunciando serviços como mudanças na condição de pessoas ou bens por outrem, por acordo anterior, e solicitação das pessoas ou agentes econômicos detentores desses bens. Estabelece-se, assim, uma visão intrinsecamente relacional de cunho sociotécnico à prestação de serviços.

Em outro capítulo da mesma obra, Zarafian discute, genericamente, valor dos serviços em busca de definições. Na trajetória argumentativa ele elenca quatro tipos de avaliação de serviços possíveis, a saber: avaliação de utilidade; avaliação de justiça; avaliação de solidariedade, e avaliação estética. Dessa forma, ele defende a multiplicidade de finalidades que podem ser atribuídas a serviços, logo reverterem às definições. Nesse ínterim, o autor discute que a avaliação que busca compreender como os serviços produzem efeitos úteis à atividade do destinatário é a mais comum

(avaliação de utilidade). Sobre a avaliação de justiça, ele (ZARAFIAN, 2001, p. 110) afirma: “*serviço é uma mudança nas condições de atividade do destinatário dele, cujas consequências são consideradas válidas e positivas pelo destinatário e/ou pela coletividade*”.

De acordo com Olenski e Coelho (2005), diversos campos de estudos analisam serviços públicos enquanto objeto. As ciências biológicas, por exemplo, analisam serviços públicos da área de saúde sob o enfoque das políticas de saúde e administração hospitalar. As ciências exatas, por sua vez, no campo da engenharia e arquitetura se debruçam sobre a infraestrutura pública ou política urbana abrangendo serviços públicos como saneamento, transporte, dentre outros. As ciências humanas contribuem com várias disciplinas, como a ciência política na discussão sobre políticas públicas, o direito, em suas vertentes de direito público e administrativo, a economia com a discussão de finanças públicas a pedagogia na discussão sobre administração escolar e a administração, que ao estudar organizações públicas, direta ou indiretamente, trata de serviços públicos.

Esta tese engendra a análise de serviços públicos locais pela perspectiva da engenharia de produção.

Nesse sentido, defende-se que esta disciplina pode contribuir substancialmente na projeção e avaliação de serviços públicos relevantes, haja vista sua característica inerente de buscar transformações da realidade. Entretanto, parte-se da premissa de um percurso investigativo que não se insule em uma nova disciplina ou que criará uma nova lente e se insulará, pois a intenção é, justamente, o contrário. Portanto, a revisão de literatura aponta para a necessidade de desenvolvimento de pesquisas multidisciplinares em busca de avanços mais significativos, principalmente, em torno de disciplinas como a ciência política, a administração, o urbanismo e a engenharia de produção.

Em suma, utiliza-se o esquema abaixo, conectado com a lógica do PPA, para apresentar o que, neste documento, define-se por programas, projetos e serviços públicos.



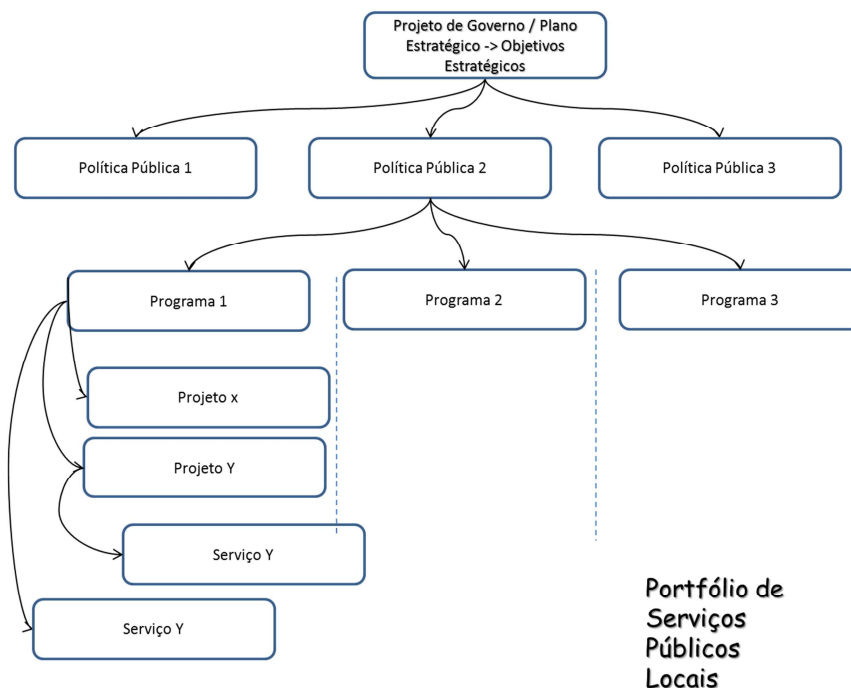


Figura 15 – Relação entre programas, projetos e serviços públicos. Fonte: o autor a partir de Garces e Silveira (2002).

Dessa forma, a definição de programa é utilizada para a soma de ações que caracterizem ações ou investimentos com ciclo de vida definido, os projetos, e as atividades de frequência perene, que, em última instância, existem para entregar algo aos cidadãos, os serviços públicos locais.

As seções 3.3 e 3.4 recortam com mais detalhes o objeto concreto analisado por esta pesquisa utilizando os conceitos analisados nesta subseção.

## 2.2.4 *Recursos, Unidades Produzidas de Serviços e Impactos*

Bouckaert e Van Dooren (2009) apresentam um esquema que denominaram de modelo *input-output* visando integrar alguns conceitos centrais da temática. Por meio da Figura 16, então, eles estabelecem relação entre os recursos (*inputs*), as atividades (*activities*), as unidades produzidas de produtos/serviços (*outputs*) e os impactos (*outcomes*) intermediários e finalísticos dentro do ciclo de vida de uma suposta política governamental.

Os mesmos autores apresentam, ainda, o ciclo da gestão como restrito à relação entre os recursos, as atividades e os resultados (BOUCKAERT & VAN DOOREN, 2009). É possível aferir sobre o diagrama, que estes autores defendem que a relação entre os *outcomes* (impactos intermediários e impactos finalísticos) e os *outputs* (unidades produzidas de produtos/serviços) não fariam parte do ciclo de gerenciamento, ou seja, não estaria na amplitude de controle do gestor público. Todavia, a efetividade se mede exatamente pelo conhecimento dessa relação, ou seja, o quão transformador foi determinada ação em relação à certa referência. Com o interesse em diferenciar os conceitos e ainda utilizando o esquema, os mesmos autores definem:

*“Outcomes são eventos, ocorrências, ou mudanças nas condições, comportamentos ou atitudes. Outcomes não são o que o programa ou a organização fez ou produziu em si, mas as consequências do que o programa ou a organização produziu.”* (BOUCKAERT & VAN DOOREN, 2009, p. 154).

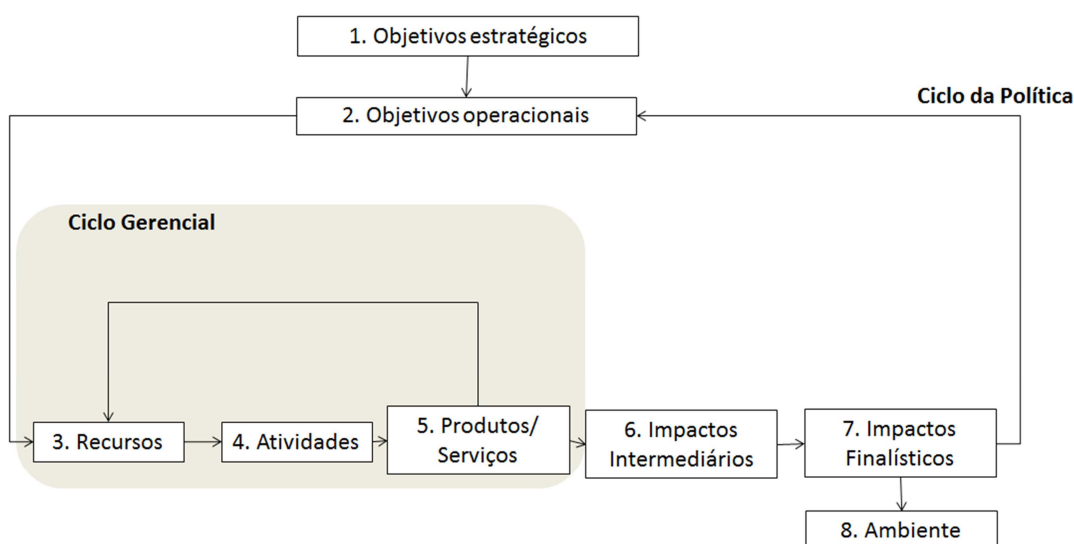


Figura 16 – Ciclos de elaboração de políticas e gestão. Fonte: Bouckaert e Van Dooren (2009, p. 153).

A Figura 16 representa, também, a relação dos impactos finalísticos e dos objetivos operacionais como sendo o ciclo da política. Interpreta-se que a intenção dos autores foi relacionar, por meio dessa ligação, as atividades projetadas com os impactos finalísticos (*outcomes*) alvos. Isto poderia, conforme a intenção da presente pesquisa, ampliar o ciclo de gestão do diagrama. No entanto, o argumento dos autores (BOUCKAERT & VAN DOOREN, 2009) está mais amparado na lógica de verificação por meio de comparação do que de uma orientação dos objetivos pelos *outcomes*. Ou seja, há uma nuance de distinção entre a elaboração de ações baseada em unidades

produzidas de produtos/serviços (*outputs*) e o monitoramento de impactos (*outcomes*) e a elaboração orientada, realmente, por impactos.

Contudo, a amplitude de controle do gestor tende a diminuir quando se caminha da execução de determinada ação para seus efeitos. As variáveis relacionadas ao andamento de um serviço ou projeto de investimentos são muito diferentes das variáveis relacionadas à transformação causada por estes serviços no cotidiano de determinado conjunto de pessoas. Não é possível para o interventor paralisar a gama de outras variáveis que ocorrem conjuntamente com a ação interventora em análise, portanto as relações de causalidade entre a ação e seus efeitos são difíceis de serem identificadas precisamente. O pesquisador social necessita conviver com o fato do laboratório para as iniciativas dessa natureza estar na própria realidade complexa e dinâmica. Nesse sentido, a seção 2.6.3 discutirá formas para se avaliar impactos de ações, projetos e/ou serviços públicos.

O esquema de Ball e Beckett (1991), utilizado em governos locais ingleses no início dos anos 90, apresenta diferentes tipos de indicadores de desempenho possíveis sobre elementos de um serviço público social.

– *Indicadores baseados em recursos (inputs)*: normalmente, estão centrados na mensuração da utilização de recursos, a saber:

a. Indicadores de economia são comparações entre a utilização de recursos de uma situação A para uma situação B;

b. Indicadores de eficiência analisam a razão entre a quantidade de unidades produzidas de produtos/serviços (*outputs*) gerada com uma quantidade de recursos (*inputs*) em uma situação A vis-à-vis certa situação B;

c. Indicadores de custo-benefício: buscam comparar a utilização de recursos com a melhoria de algum aspecto de certa situação A em relação a uma situação B;

– *Indicadores de unidades produzidas de produtos/serviços intermediários (outputs)*: com base em níveis de prestação de serviços. Eles indicam o efeito do serviço em clientes sem realmente medir as mudanças de bem-estar produzidas.

d. Indicadores de eficácia operacional: medem o atingimento de objetivos relacionados à geração de unidade produzida de serviços.

– *Indicadores de resultados/impactos finais (outcomes)*: medem a melhora no bem-estar do indivíduo objetivado.

e. Indicadores de efetividade da ação: mensuram a transformação do objeto alvo da ação.

Tais relações estão expressas na Figura 17, a saber:

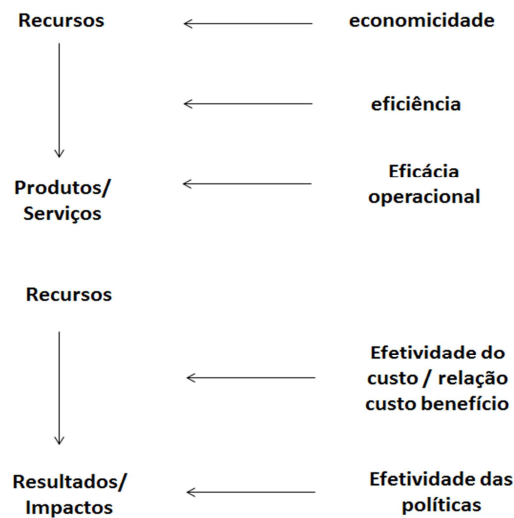


Figura 17 – Indicadores de Desempenho. Fonte: Ball e Beckett (1991).

Em outra abordagem, Sanderson (1996), em seu artigo que discute a avaliação e aprendizagem voltadas à efetividade, já apresentava uma concepção de qualidade do serviço público baseada numa ênfase do contexto social mais amplo e institucional que justificativa a ação coletiva para modificar as necessidades sociais. O autor enquadra a forma de prestação de serviços menos insulada burocraticamente e mais voltada ao conceito de administração pública progressista que enfatiza os serviços públicos e as regras burocráticas em função de prover serviços de encontro as necessidade socais.

*“A efetividade pode ser definida nos níveis políticos e organizacionais com referência ao conceito de necessidade. A posição aqui adotada é que as necessidades devem ser concebidas como democraticamente negociadas “resultados sociais desejados” e não definidos de uma forma circunscrita em termos de prestação de serviços disponíveis” (SANDERSON, 1996, p. 98).*

Sanderson (1996) já propunha que a qualidade de serviços públicos deve ser entendida como a perseguição de políticas públicas, estruturas e serviços aos impactos (*outcomes*) socialmente percebidos como mais desejáveis durante o processo de diagnóstico e avaliação de certa situação.

Hatry (1999), por sua vez, propõe um modelo lógico bastante similar aos anteriores que busca associar dados de entrada, atividades, dados de saída e resultados com vistas a descrever as relações entre esses diversos tipos de informação. Segundo Heinrich (2010), derivações do modelo de Hatry (1999) foram desenvolvidas, ora

reforçando fatores explanatórios e descrevendo atividade para a implantação do modelo (como níveis e frequências de monitoramento), ora dispendendo esforços em análises estatísticas com foco nas relações entre as características dos programas e os resultados, controlando variáveis de dados demográficos, condições econômicas e outros fatores contextuais.

Há tempos produzindo pesquisas sobre desempenho na gestão pública, Boyne (2002) também analisou as dimensões relacionadas ao desempenho e definiu cinco tipos passíveis de serem medidos, a saber:

- *Outputs*: inclui a quantidade e qualidade dos serviços medidos;
- *Eficiência*: interessada no custo unitário dos “outputs”;
- *Eficácia*: refere-se ao atingimento dos objetivos formais;
- Capacidade de resposta (*responsiveness*): incluem mensurações de satisfação, julgamentos diretos pelos usuários dos serviços, cidadãos e equipe;
- *Outcomes* democráticos: estão interessados com *accountability*, probidade e participação.

Na apresentação feita por Vilhena *et al.* (2006) sobre a operacionalização realizada pelo governo estadual mineiro, já comentada na seção 1.2.5, há a presença do esquema utilizado por eles para buscar a orientação por desempenho.

Nota-se na Figura 18 que o conceito de orientação à efetividade está presente. As perguntas relativas a “*como mensurar o impacto?*” e “*como mensurar a quantidade e qualidade do que se entrega?*” dialogam particularmente com a pergunta da presente pesquisa.

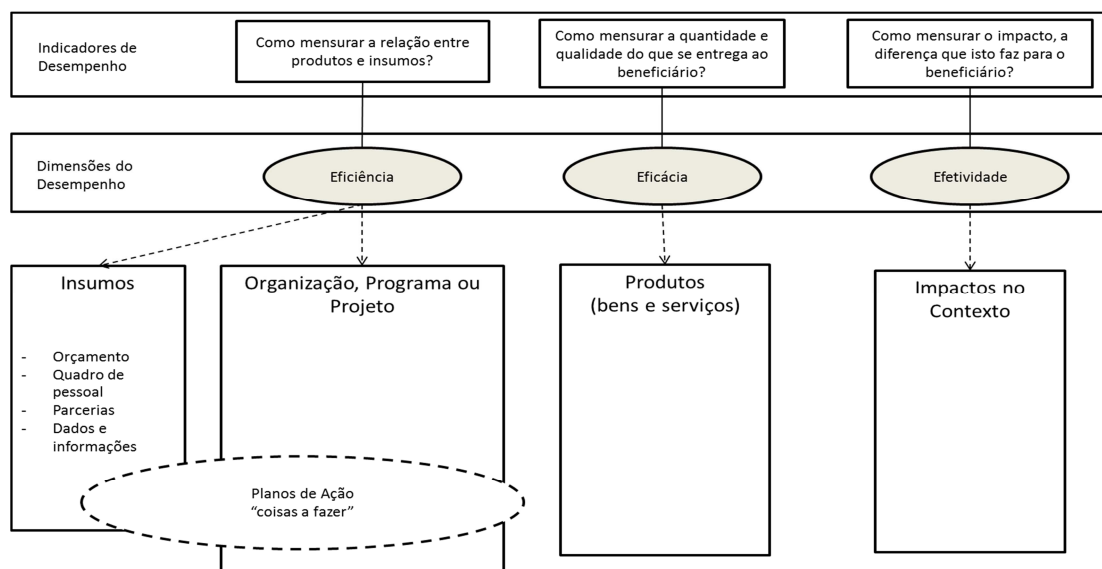


Figura 18 – Cadeia de Valor. Fonte: Vilhena *et al.* (2006, p. 102).

Em publicação mais recente, Pollit e Bouckaert (2011) apresentam um esquema análogo aos apresentados, mas inserem as variáveis *ambiente* e *situação socioeconômica* como influenciadoras das necessidades.

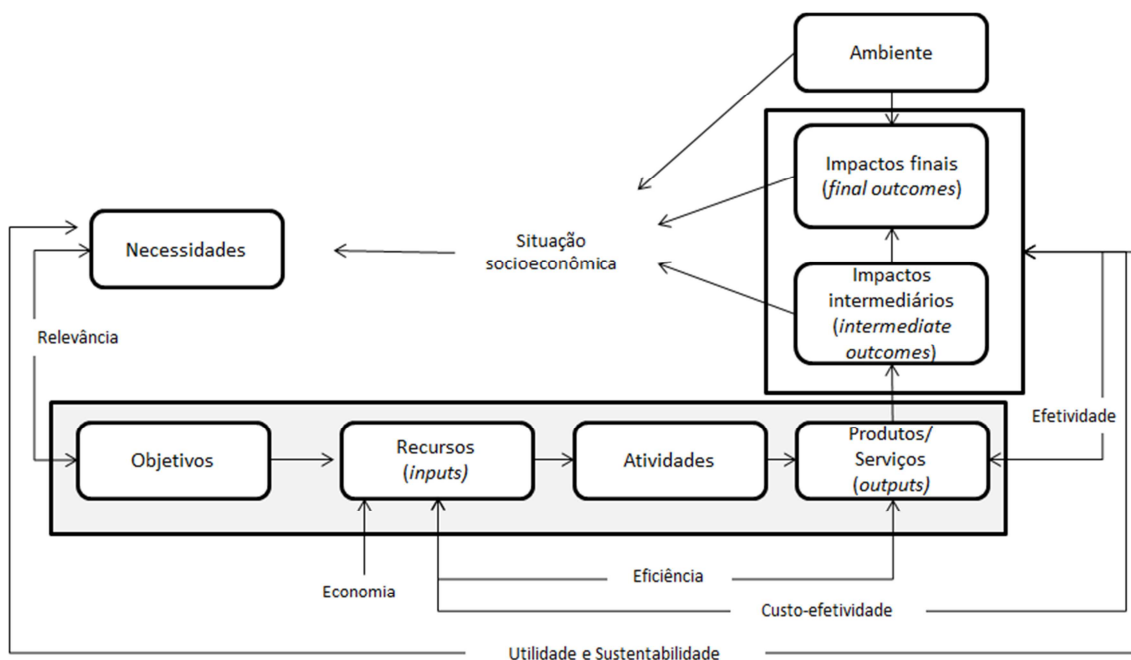


Figura 19 – Desempenho: um *framework* conceitual. Fonte: Pollit e Bouckaert (2011, p. 16).

Entretanto os autores discutem a lógica encapsulada nesse tipo de abordagem preconizada pela literatura, a saber:

*“O esquema prevê resultados como um produto de uma linha e montagem, mas também é possível ver melhorias na gestão pública em sentido mais amplo, possivelmente menos mecânico. O objetivo torna-se não aumentar as medidas de eficiência ou satisfação, mas a criação de um tipo de relação particular entre o Estado e a sociedade – um Estado pequeno, por exemplo, ou uma máquina administrativa que está aberta e flexível mais do que burocratizada, ou uma administração pública que possui uma cultura consistente de focar nas necessidades individuais dos cidadãos”* (POLLIT & BOUCKAERT, 2011, p. 16).

Resumindo, com base nos esquemas apresentados nessa subseção, visitados na busca bibliográfica e em discussões acerca do projeto de pesquisa com alguns interlocutores, o diagrama abaixo foi elaborado. Propõe-se que sejam estes os termos a serem utilizados ao longo deste documento e da pesquisa em si.

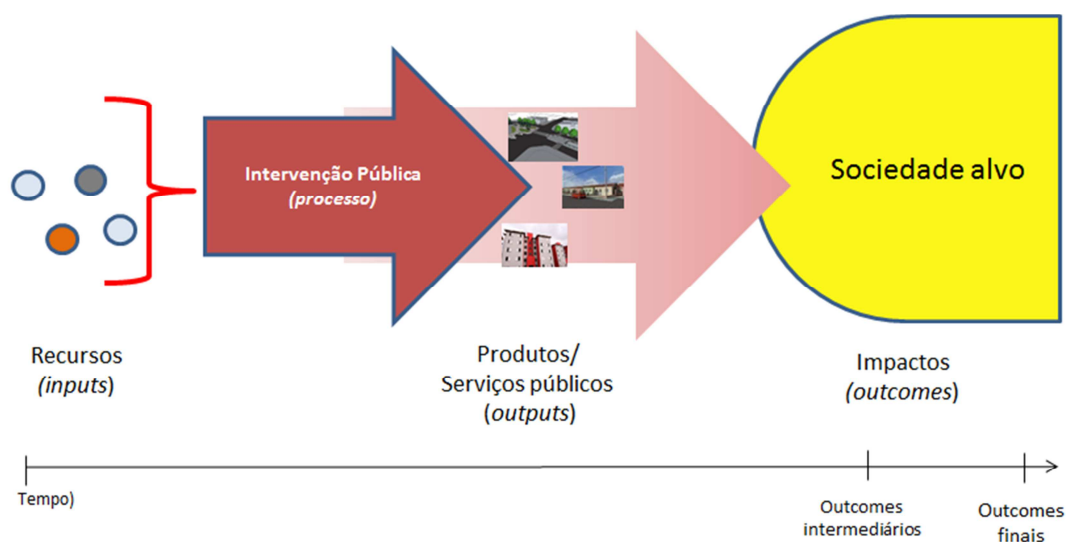


Figura 20 – Elementos passíveis de mensuração em programas públicos. Fonte: o autor a partir de vários autores (SANDERSON, 1996; BOYNE, 2006; BOUCKAERT & VAN DOOREN, 2009; GERTLER *et al.*, 2011; POLLIT & BOUCKAERT, 2011).

Nesse sentido, entende-se que serviços públicos podem advir de alguma intervenção pública pontual (projetos) que os inaugurem ou os reprojete. No que tange a assentamentos precários, é comum que tais serviços sejam iniciados por intervenções. Normalmente, estão atrelados a recursos financeiros, materiais, físicos (construção das instalações e infraestrutura) e de recursos humanos para a prestação contínua dos serviços.

Por unidade produzida de serviços, entende-se as unidades produzidas e entregues pelos serviços públicos em questão. Por exemplo, quantidade de água potável distribuída por habitante, ou quantidade de consultas médicas realizadas em um período de tempo.

Por impactos, utiliza-se a visão de efeitos proporcionados ao cidadão que recebeu a unidade de serviço produzida. Seguindo os exemplos acima, seria o efeito na saúde do cidadão em relação à água, ou seja, uma possível diminuição de casos de doenças advindas da qualidade da água. Em relação às consultas médicas, pode-se pensar em indicadores de tempo de retorno ao sistema de saúde ou reincidência da doença em questão.

Por meio da Figura 20, então, chega-se a definições aderentes a dos autores visitados acima (SANDERSON, 1996; BOYNE, 2006; BOUCKAERT & VAN DOOREN, 2009; POLLIT & BOUCKAERT, 2011) e enuncia-se a primeira proposição conceitual da pesquisa, a saber:

*Proposição 1 (P1): Atividades de caráter público (intervenções, programas ou serviços) que objetivem causar impactos em certa realidade social devem possuir uma cadeia lógica relacionando recursos, atividades/intervenções/projetos, unidades produzidas de produtos e serviços, e, por fim, impactos intencionados para possibilitar gestão do desempenho e accountability.*

## 2.3 As principais iniciativas de Reformas Administrativas da gestão pública brasileira

Nesta seção são apresentados os fatores relacionados a períodos de transformações marcantes na gestão pública brasileira, buscando esclarecer ao leitor a tendência evolucionista. A lógica é de acúmulo em longo período temporal e convívio entre características antagônicas até, quiçá, a prevalência de aspectos mais ligados a conceitos democráticos e republicanos.

### 2.3.1 *A Reforma Burocrática*

O patrimonialismo existente no Brasil possui relação direta com o Estado patrimonialista característico das monarquias portuguesa e brasileira.

Segundo Abrucio *et al.* (2010, p. 29), o período colonial brasileiro é resumido pela “*mistura de centralismo excessivamente regulamentador, e geralmente pouco efetivo, com o patrimonialismo local*”. O que seria influenciado por mudanças decorrentes das reformas *pombalinas* em Portugal, pois geraram maior controle por parte da metrópole.

Outro fato marcante para a transformação da organização administrativa pública brasileira foi a chegada da Família Portuguesa, em 1808, que colocou o Brasil como centro do Império português, criando instituições, principalmente no Rio (a Corte), que podem ser vistas como bases do Estado nacional que será proclamado em 1822 (COSTA apud ABRUCIO *et al.*, 2010, p. 30).



É importante pontuar que os governos pelo mundo também eram caracterizados por traços patrimonialistas, haja vista que as reformas no sentido burocrático começaram apenas na segunda metade ou final do século XIX.

Após a proclamação da República, durante o período da República Velha (1889-1930), o Brasil começou a não acompanhar transformações que ocorriam nos EUA e Europa. Houve um enfraquecimento do Estado brasileiro pela prevalência de um sistema oligárquico e estadualista baseado no modelo de patronagem e na política coronelista, sendo poucas exceções o desenvolvimento das Forças Armadas e do Itamaraty (ABRUCIO *et al.*, 2010).

Nos anos 30, o patrimonialismo ainda era dominante, sob a forma do clientelismo – um sistema de trocas de favores e proteção que caracteriza as relações de apoio político.

*“A administração pública burocrática foi adotada para substituir a administração patrimonialista, que definiu as monarquias absolutas, na qual o patrimônio público e o privado eram confundidos. Nesse tipo de administração o Estado era entendido como propriedade do rei. O nepotismo e o empreguismo, senão a corrupção, eram a norma. Esse tipo de administração revelar-se-á incompatível com o capitalismo industrial e as democracias parlamentares, que surgem no século XIX. É essencial para o capitalismo a clara separação entre o Estado e o mercado; a democracia só pode existir quando a sociedade civil, formada por cidadãos, distingue-se do Estado ao mesmo tempo em que o controla. Tornou-se assim necessário desenvolver um tipo de administração que partisse não apenas da clara distinção entre o público e o privado, mas também da separação entre o político e o administrador público. Surge assim a administração burocrática moderna, racional-legal.”* (BRESSER-PEREIRA, 1996, p. 5).

Nessa época, então, durante o governo de Getúlio Vargas, ocorreu a primeira Reforma Burocrática, com a adoção de ações modernizadoras da administração à época. Os principais focos dessa reforma foram: um sistema de mérito para reorganizar a administração de pessoal; ampliação da concepção de orçamento como um plano; a simplificação e padronização da administração de materiais; a revisão de estruturas e revisão de métodos; a institucionalização de treinamentos dos funcionários públicos; a divulgação da teoria administrativa utilizada por países avançados (especialmente,

EUA, França e Inglaterra); o surgimento de núcleos e veículos de pesquisa em administração pública no Brasil - exemplos: a Revista do Servidor Público e a Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas. (BRESSER-PEREIRA, 1998).

Abrucio *et al.* (2010, p. 35) diagnosticam que, assim, inaugura-se uma nova era, por três razões:

- Expansão do papel do Estado, aumentando sua intervenção nos domínios econômico e social. Tentativa de completar o processo de construção nacional por meio da industrialização, a urbanização e do desenvolvimento econômico do país.

- Criação de uma estrutura institucional profissional e universalista de meritocracia. A instituição e os objetivos do Estado deveriam valer mais do que os burocratas e seus laços sociais. Ou seja, o primeiro momento institucionalizado de reforma administrativa da história brasileira;

- Diferentemente das experiências das Forças Armadas e da diplomacia, pela primeira vez houve a construção de uma burocracia meritocrática, profissional e universalista que se tornou a primeira estrutura com características *weberianas* destinadas a produzir políticas públicas em larga escala.

*“Durante o primeiro governo Vargas (1930-45), foi elaborada e implementada uma reforma que adotava os modelos prescritos nas teorias administrativas então predominantes nos países mais desenvolvidos. Sua concepção teórica estava inspirada nas melhores fontes disponíveis à época; A reforma inicia-se em 1936, com a criação do Conselho Federal do Serviço Público Civil e consolida-se com sua transformação no DASP (Departamento Administrativo do Serviço Público), que se transformou em seu órgão formulador e, em grande parte, seu executor.”* (BRESSER-PEREIRA, 1998, p. 164).

Martins e Cunha Junior (2009) analisam de forma análoga esse movimento e complementam que esse estágio caracterizou-se pela implantação do modelo burocrático-ortodoxo de forma padronizada pela administração pública brasileira. Interpretando-o como um modelo autoritário, controlador e centralizado no DASP, prevalecendo soluções aplicadas linearmente às instituições da administração indireta (autarquias, sociedade de economias mistas).

Wahrlich (1983) identifica ainda uma tendência de organização de instituições governamentais em esquemas “unifuncionais”. Ministérios e autarquias reorganizados por temas específicos de políticas públicas. Contudo, tais arranjos conviveram razoavelmente bem diante do contexto estável vivido na época, e acabaram produzindo capacidade institucional e resultados de desenvolvimento.

Autores (WAHRLICH, 1984; BRESSER-PEREIRA, 1998), que analisaram essa reforma, convergem para críticas relacionadas à ênfase exagerada no controle, na forte centralização no DASP com normatização excessiva, restrita e inflexível.

Diante da não consolidação do modelo burocrático tal como planejado, a administração pública brasileira convivia com os direcionamentos legais centralizadores e padronizados desenvolvidos e acertos funcionais e informais que foram se acentuando e diferenciando o prescrito do comportamento humano factual.

Dessa forma, e com a queda do Estado Novo, o modelo *daspeano* perde força diante do surgimento de mecanismos diferenciados do padrão burocrático-ortodoxo. Martins e Cunha Junior (2009) descrevem o nascimento de inúmeros órgãos públicos dentre ministérios, autarquias, serviços sociais autônomos, órgãos autônomos, conselhos, comitês, grupo de executivos, ou seja, formas convencionais e heterodoxas submetidas a distintos regimes administrativos com variados requisitos de autonomia e controle.

*“este padrão de alta diferenciação e autonomia revela movimentos centrífugos, de criação de uma administração paralela, que beira o casuísmo e a pela discricionariedade (caso emblemático dos grupos executivos no Governo Juscelino Kubitscheck) e movimentos centrípetos, de engolfamento pela ordem burocrática ortodoxa, dos arranjos paralelos”* (MARTINS & CUNHA JUNIOR, 2009, p. 259).

Importante ressaltar, também, a forte característica centralizadora dessa reforma que, por conseguinte, não contribuiu para o fomento de mudanças nas práticas gerenciais locais, conforme trecho abaixo:

*“O modelo de reforma administrativa no Brasil quase sempre ignorou os estados e municípios, desde o DASP. A centralização política e administrativa foi outras características do modelo daspiano. Os problemas não estavam só no modelo centralizador – até porque o processo de state building em todo o mundo, pelo menos até a década de 1970, teve viés centralista. Em comparação*

*à outra reforma considerada centralizadora, a realizada pelos EUA naquele mesmo momento histórico, a forma e os resultados foram bem diferentes, Enquanto o reformismo de Franklin Roosevelt foi baseado na nacionalização do princípio do mérito contra as oligarquias locais, o paradigma varguista era o do controle das elites locais e não o da transformação política e gerencial dos governos subnacionais. Em outras palavras, o DASP ampliou a diferença entre a qualidade da burocracia federal e a precariedade administrativa da maioria dos estados e municípios” (ABRUCIO et al., 2009, p.25).*

### 2.3.2 A Reforma Desenvolvimentista

Após o Golpe Militar de 1964, o Brasil vivenciaria uma nova ação sistemática para reorganizar administrativamente a gestão pública. Foi instituída a COMESTRA – Comissão Especial de Estudos da Reforma Administrativa, sob a presidência do Ministro do Planejamento, Roberto Campos (BRESSER-PEREIRA, 1998).

Tal iniciativa era importante e se apresentava como uma das vertentes de legitimação simbólica do regime frente a parcelas da elite política e social, ou seja, a bandeira de uma modernização por um discurso tecnoburocrático e antipolítico. A Comissão, então, produziu inúmeros estudos que resultaram no Decreto-Lei nº 200 (Lei da Reforma Administrativa) de 1967. Segundo ABRUCIO *et al.* (2009, p. 49), entre os princípios gerais da Reforma, destacam-se:

- A desconcentração administrativa, concedendo maior poder de decisão e flexibilidade gerencial à administração indireta, dividida em graus crescentes de autonomia por autarquias, fundações, empresas públicas e empresa de economia mista.

- Estabelecimento de formas de coordenação e controle das unidades desconcentradas, fortalecendo os órgãos de planejamento e criando ou remodelando as agências responsáveis pelo orçamento, auditorias, compras e informação estatística. Todavia, isso não significou menos fragmentação das ações estatais advindas do modelo desconcentrado.

- Ao mesmo tempo em que propugnava maior desconcentração administrativa, estimulava a reprodução nos estados e municípios da estrutura institucional vigente no âmbito federal, por meio de incentivos e nas formas de

financiamento aos governos subnacionais. Logo, não houve melhora na forma de seleção e a carreira da burocracia nos níveis locais de governo;

Este último ponto suporta a premissa deste projeto de pesquisa que defende que as reformas do Estado brasileiro não alcançaram de forma substantiva e sistemática os governos subnacionais, em especial, os governos municipais, relevantes ao cotidiano do cidadão.

*“Não incentivou os governantes locais a aprimorar a seleção e o desenvolvimento da burocracia, mantendo a porta aberta à patronagem. Mais uma vez a reforma administrativa esquivou-se de entrar nas relações mais profundas entre política e burocracia, tendo como efeito mais importante à manutenção de um padrão ineficiente, quando não corrupto, dos serviços públicos na ponta do sistema” (ABRUCIO et al., 2009, p. 52).*

Segundo Bresser-Pereira (1998), o Decreto-Lei nº 200 teve dois desdobramentos indesejáveis. Por um lado, facilitou a continuidade de práticas patrimonialistas por permitir a contratação de funcionários sem a meritocracia do concurso público e não se preocupou com mudanças no âmbito da administração direta ou central, deixando de desenvolver carreiras para esse núcleo estratégico.

### 2.3.3 A Redemocratização

Diante do novo cenário político brasileiro, instaurou-se a Constituinte para a construção da nova Constituição que seria promulgada em 1988. Combinavam-se naquele período a crise do regime autoritário e a decadência do modelo nacional-desenvolvimentista. Frente a isso, a organização da gestão pública deveria ser reformada ainda sob a égide da democracia, haja vista que as reformas anteriores – DASP e Decreto-Lei nº 200 – foram acionadas em regimes antidemocráticos.

Este contexto precisava de soluções que recolocassem os governantes e a sociedade em relações democráticas recíprocas diante das inúmeras transformações sociais e tecnológicas ocorridas durante o período de cerceamento da participação popular.

Entretanto, certos autores (ABRUCIO *et al.*, 2010, BRESSER-PEREIRA, 1998) consideram que problemas históricos da administração pública brasileira foram potencializados no regime militar como descontrole financeiro, falta de responsabilização de governantes e burocratas perante a sociedade, politização excessiva nos estados e municípios. Isso fez com que os constituintes olhassem mais para o passado do que para o presente/futuro. “*Decidiram completar a Reforma Burocrática e a ela se aterem, ao invés de pensar nos princípios da administração pública gerencial, que estavam sendo implantados em alguns países*” (BRESSER-PEREIRA, 1998, p.175).

Principalmente Bresser-Pereira (1998), que lideraria a Reforma Gerencial em 1995, faz críticas contundentes às respostas de cunho organizacional da gestão pública brasileira, ratificando que houve mais retrocessos do que avanços naquele momento.

*“A transição democrática, fruto de uma dura luta de muitos e muitos anos, não proporcionou, porém, o espaço para uma verdadeira reforma da administração pública, uma reforma que consolidasse a Reforma Burocrática e transformasse a Reforma Desenvolvimentista em Reforma Gerencial”* (BRESSER-PEREIRA, 1998, p.173).

Abrucio *et al.* (2009, p. 56) são mais moderados em sua avaliação e apresentam alguns avanços, a seguir:

– *A democratização do Estado*: tema que ganhou força inédita na nova Constituição. São exemplos: o novo papel dado ao Ministério Público (MP) e os instrumentos de participação popular na deliberação e controle dos governos, tais como os conselhos e audiências públicas, plebiscitos e referendos;

– *Profissionalização meritocrática do serviço civil*: medidas como a instauração do princípio do concurso público universalizado, a previsão de planos de carreira e a garantia do direito democrático de greve consolidariam o modelo burocrático weberiano, sempre incompleto desde a reforma *daspeana*;

– *A descentralização*: demanda construída nos anos de luta contra o autoritarismo e que ganhou enorme relevância na Constituição de 1988. O desenho constitucional torna-se descentralizador para aproximar democraticamente o governo dos cidadãos e tornar mais eficiente a provisão de serviços públicos. Esse processo abriu uma janela de oportunidades para a maior participação cidadã e para as inovações no campo da gestão pública;

Todavia, todos esses avanços não se concretizaram plenamente. Especificamente, sobre a descentralização, os autores complementam:

*“No caso da descentralização, os problemas que surgiram no processo de implementação foram muitos: houve uma multiplicação exagerada de municípios, poucos incentivos à cooperação intergovernamental foram estabelecidos, a questão metropolitana foi ignorada pela Constituição, além da sobrevivência do patrimonialismo local em boa parte do país. Acima de tudo, foi criado um federalismo compartimentalizado, em que há mais uma atuação autarquizada dos níveis de governo do que o estabelecimento de laço entre eles”* (ABRUCIO *et al.*, 2009, p. 57).

Houve então certo consenso em relação à insuficiência das decisões tomadas na Constituinte para lidar com problemas decorrentes da crise fiscal ampla e do modelo de Estado existente que assolavam o país. Daí surgia a possibilidade para nova iniciativa reformista que repensasse os aparelhos de Estado.

### 2.3.4 *A Reforma Gerencial*

Segundo Bresser-Pereira (1998) o Plano Diretor da Reforma gerencial de 1995 tinha três dimensões: institucional, cultural e gerencial.

Sobre a dimensão institucional, o principal produto da reforma foi um quadro delimitador da atuação estatal. Este quadro diferencia três tipos: as atividades exclusivas, os serviços sociais e científicos não exclusivos ou competitivos e a produção de bens e serviços para o mercado.

Foram caracterizadas como atividades exclusivas de Estado as formulações e execuções das políticas públicas estratégicas e para tal foram preconizadas organizações que comporiam o núcleo estratégico e as agências descentralizadas.

Os serviços não exclusivos congregariam uma série de atividades na área social e científica que não são exclusivos de Estado, mas não deveriam ser unicamente privadas, pois servem diretamente ao interesse geral e constantemente recebem subsídios do Estado e doações voluntárias da sociedade. Foi proposto, então, um movimento de publicização, ou seja, transferências da operação dessas organizações para o setor público não estatal, ou seja, para organizações sem fins lucrativos e que não

fazem parte da estrutura estatal, comumente conhecidas como organizações não governamentais (ONGs) (BRESSER-PEREIRA, 1998, p. 100).

A dimensão cultural estaria alicerçando todas as proposições de mudança e a dimensão gerencial estaria na incorporação de modelos de gestão mais modernos, sendo percebida no médio prazo.

Entretanto, passados quase vinte anos da criação de seu Plano Diretor e da implantação de ações previstas nele. Existem indícios de natureza teórica e prática que incitam percepções sobre a não completude de objetivos dessa iniciativa reformista, principalmente, no que tange ao aumento destas condições gerenciais fornecidas aos gestores e a ao fortalecimento do modelo gerencial frente ao modelo burocrático desenvolvido desde os anos 30 no Brasil.

De acordo com Abrucio (2007), uma das causas é que o movimento em questão ateu-se de forma mais contundente sobre a questão fiscal, fato concretizado com a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal, mas deixou carências de resultados em relação à questão gerencial, pois não teve tanto sucesso no que se refere à eficiência.

*“A agenda da eficiência vai exigir ações de gestão pública, algo cuja importância os economistas, membros majoritários desse grupo, ainda não compreenderam. Para tanto, terão de conhecer melhor os mecanismos da nova gestão pública”* (ABRUCIO, 2007, p. 76).

Sobre a não dominância do modelo gerencial frente ao burocrático, Abrucio (2007) argumenta também que:

*“Uma das maiores mudanças realizadas foi, paradoxalmente, a continuação e o aperfeiçoamento da civil service reform, por mais que o discurso do Plano Diretor da Reforma do Estado se baseasse numa visão (erroneamente) etapista – com a reforma gerencial vindo depois da burocrática”* (ABRUCIO, 2007, p. 71).

Sobre os problemas e fracassos, Abrucio *et al.* (2010, p. 61-64) destacam:

– *Fatores contextuais* que influenciaram negativamente a proposta, tais como: o legado negativo do governo Collor, onde houve desmontagem de partes importantes do Estado e o serviço público fora desprestigiado, isto causou certa vinculação imagética de propostas do governo Fernando Henrique com a cartilha neoliberal. As experiências de reformas do passado foram feitas em regimes



autoritários, logo faltava experiência democrática para discutir reformismo. A visão economicista da equipe econômica não possibilitou avanços na autonomia a agências pelo medo da perda de controle de gastos. Houve ainda resistências políticas relacionadas à transparência da gestão de órgãos públicos, pois poderia diminuir a capacidade de manipulação de cargos e verbas;

– *Erros de diagnóstico* relacionados a não diferenciação clara das carreiras estratégicas para a União e estados e municípios, uma vez que as funções básicas são distintas e à visão restrita de carreiras estratégicas de governo.

Em sua análise crítica, Paula (2011, p. 137) defende que sob o aspecto institucional, a reforma causou uma fragmentação do aparelho do Estado, porque novas formas organizacionais, ainda, não substituíram as antigas. Um número pequeno de autarquias e fundações públicas se tornaram agências executivas ou organizações sociais. Por outro lado, as agências reguladoras de desenvolveram com mais sucesso, mesmo que ainda sofram críticas relacionadas a suas atuações fiscalizatórias e de governança na prestação de serviços públicos.

Sob o aspecto democratizante da reforma, Paula (2011) combate três argumentos contidos em Bresser-Pereira (1998), que defendia que a reforma acarretaria no aumento do controle social, que a administração brasileira se orientaria mais para o serviço público e que a participação representativa da população aumentaria por meio das organizações sociais e das garantias constitucionais de democracia direta, a saber:

*“Quanto ao primeiro argumento, controle social da gestão, nota-se que os múltiplos controles sugeridos não se manifestaram na realidade, os burocratas continuam escapando do escrutínio popular. O segundo argumento perde sua força quando consideramos que embora a orientação para o serviço público tente aproximar a nova administração pública da dimensão sociopolítica da gestão, ela não consegue transcender a mera idealização, superando os limites estruturais do modelo gerencialista e alcançando um novo patamar que se refere à democratização do Estado. O terceiro argumento também cairá por terra quando examinarmos a realidade das organizações sociais... A administração pública gerencial continua sustentando a centralização do poder e o idealismo tecnocrático”* (PAULA, 2011, p. 140).

Nesse sentido, Paula (2011) afunila sua interpretação para duas vertentes reformistas. A primeira trata da reforma gerencial de 1995, que, conforme as críticas

supracitadas, teria ocorrido alinhada com as reformas de Estados internacionais e ainda atrelada a pressupostos tecnocráticos gerencialista. A segunda é denominada de vertente societal que conteria movimentos alternativos, principalmente, na ampliação da participação popular presentes em alguns governos locais inovadores (alguns citados na subseção 1.2.5) e que deveria ter alcançado maior amplitude com o governo federal na era petista.

A administração pública societal, então, se comportaria a partir de certos pilares (PAULA, 2011, p. 158-170):

- *Nova visão de desenvolvimento*: tal aspecto ainda não teria sido totalmente definido, mas apontaria para novos conceitos com ênfase na qualidade de vida e bem-estar, além de reformular práticas e políticas, buscando respostas criativas à falta de recursos por meio da participação da população;

- *Concepção participativa e deliberativa de democracia e gestão social*: vislumbra o desenvolvimento de organizações efetivas e dialógicas por meio da atuação popular, buscando mais deliberação popular na democracia;

- *Reinvenção político-institucional*: busca reforçar que a democracia não se resume a instituições, nesse sentido deve-se buscar uma engenharia institucional que viabilize a participação na definição de programas, projetos e gestão de serviços públicos. Algumas formas se encontram em curso, tais como: os fóruns temáticos, conselhos gestores de políticas públicas e orçamentos participativos;

- *Novo tipo de gestor público*: necessidade da aproximação entre saberes acadêmicos da área das ciências aplicadas e exatas com saberes de perspectiva crítica sobre política e sociologia;

Esta pesquisa considera de extrema relevância as análises críticas supracitadas e presentes na subseção 1.1.1. No entanto, percebe-se que tais abordagens se concentram em problemas de implementação e fazem certos enquadramentos forçados para abrir espaço para propostas que, em seu âmago, propõem avanços sobre certos aspectos que não tiveram sucesso nas tentativas reformistas anteriores mais do que apresentam, realmente, lógicas novas de construção da gestão pública.

Dessa forma, o processo construtivo continua ocorrendo sobre a gestão pública, em termos amplos. Portanto, esta tese interpreta os movimentos internacionais e o brasileiro sobre uma perspectiva evolucionista com sobreposições das características sob as classificações mais utilizadas, mas não estritamente etapista.

O que se tem são organizações estatais muito heterogêneas, que ainda carregam, com menor ou maior carga, características de todos os tipos de gestão pública presentes nesta seção, principalmente, no que se refere às variantes locais.

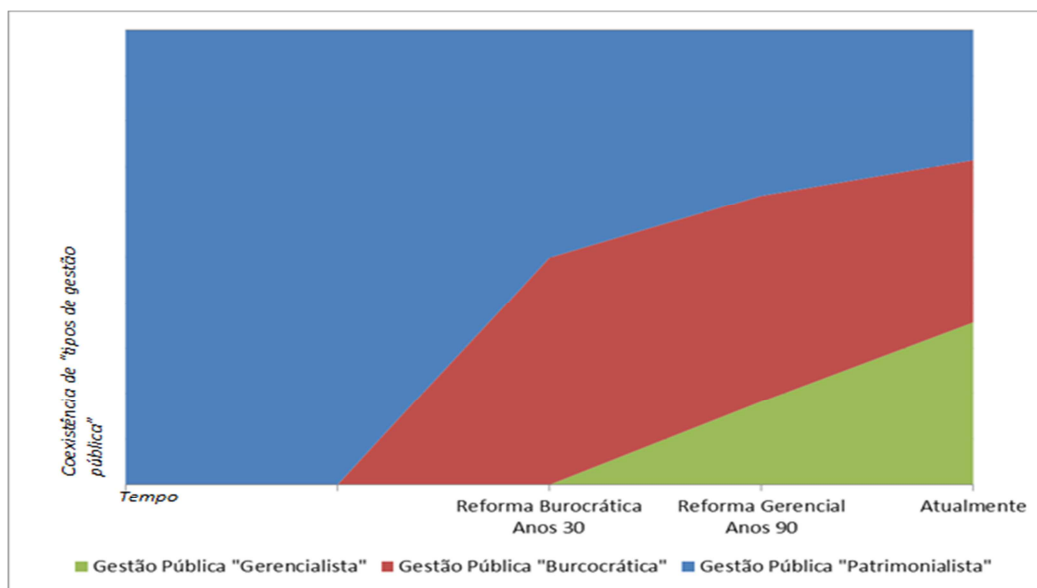


Figura 21 – Coexistência de tipos de tipos de gestão pública e reformas no tempo. Fonte: o autor.

A presente pesquisa, então, coaduna com autores (MELLO, 2001; ABRUCIO, 2007; ABRUCIO *et al.*, 2010; FREITAS, 2009; ARAUJO & PEREIRA, 2012) que discutem e demonstram que a gestão pública brasileira ainda apresenta traços patrimonialistas e burocráticos e uma distância grande entre a aplicação de práticas gerencialistas em relação a países referências nesse aspecto.

Ademais, a pesquisa também coaduna com críticas sobre a perspectiva gerencialista pura. Ou seja, adota-se aqui uma visão de que a gestão pública brasileira deve provocar uma modernização de sua gestão aproveitando as análises já realizadas em outros países que demonstraram que pode ser danosa a ênfase gerencialista, principalmente, quando adota-se uma orientação para o serviço sem o desenvolvimento de práticas que fortaleçam o aspecto sociopolítico.

Em suma, essa pesquisa busca contribuir no bojo da urgência por uma modernização da gestão pública brasileira, principalmente a municipal, mas sob uma abordagem que combata diretamente o insulamento tecnocrático incluindo como pressupostos relevantes à orientação para a participação comunitária em diversos estágios do desenvolvimento do serviço público local e o envolvimento de *stakeholders* relevantes.

## 2.4 Governos Locais

Em seu trabalho sobre a governança local em países em desenvolvimento, Shah e Shah (2006) definem governos locais como:

*“Instituições específicas ou entidades criadas por constituições nacionais (Brasil, Dinamarca, França, Índia, Itália, Japão, Suécia), por constituições estaduais (Austrália, Estados Unidos), por legislação ordinária de um maior nível de governo central (Nova Zelândia, Reino Unido, a maioria dos países), pela legislação provincial ou estadual (Canadá, Paquistão), ou por ordem executiva (China) para oferecer uma gama de serviços especificada para uma área geograficamente delimitada relativamente pequena”* (SHAH & SHAH, 2006, p. 1).

De acordo com Brennan e Douglas (1998), governos locais são organizações complexas que proveem grande gama de serviços, incluindo educação, habitação, planejamento urbano, estradas, iluminação pública, dentre outros.

Segundo análise de Silva *et al.* (2011), durante as últimas duas décadas, diversos movimentos de reformas em governos locais em importantes países - Inglaterra, México, Alemanha, Noruega - intensificaram-se. Considerável parte das discussões que os embasaram decorre, ainda, do desenvolvimento da perspectiva da *Public Service Orientation (PSO)*, discutida na subseção 1.1.1. O *PSO* enfatiza o debate dos conceitos de *accountability* e de participação dos cidadãos com o binômio justiça/equidade. Nesse sentido Abrucio (1997, p 27) afirma que *“o modelo do PSO foi pensado dentro dos parâmetros do poder local, onde os cidadãos tenderiam a controlar mais a qualidade dos serviços públicos”*.

De fato, os principais conceitos da perspectiva da *PSO* estão presentes nas afirmativas que defendem a importância da melhoria e reforma dos governos locais. Grindle (2007, p. 7), por exemplo, apresenta seus principais pontos de argumentação sobre a necessidade de um governo local que desempenhe melhor:

- Os governos locais se tornaram mais importantes durante um período de duas décadas e meia de descentralização em importantes países;
- A descentralização poderia aumentar a eficiência alocativa submetendo as prioridades de gastos públicos à demanda local;

– Informações sobre o desempenho das instituições governamentais estão mais acessíveis aos cidadãos nos sistemas descentralizados. Por consequência, os cidadãos estão em melhor posição para fazer pedidos de serviços eficazes e premiar/punir os políticos locais;

– Além disso, quando os cidadãos são tributados sobre serviços locais são incentivados a insistir na qualificação dos serviços e manter os funcionários e prestadores de serviço mais responsáveis por suas ações;

Utilizando termo distinto, Shah e Shah (2006) definem:

*“Governança local, portanto, inclui diversos objetivos da vibrante, viva, trabalhadora e ambientalmente preservada comunidades autogovernadas. Boa governança local não é apenas sobre o fornecimento de uma gama de serviços locais, mas também é sobre a preservação da vida e da liberdade dos residentes, criando espaço para a participação democrática e diálogo cívico com desenvolvimento local sustentável, e possibilitando impactos (outcomes) que enriqueçam a qualidade de vida dos residentes”* (SHAH & SHAH, 2006, p. 2).

De acordo com Eckardt (2008), a literatura possui argumentos fortes em favor das políticas de descentralização, principalmente, defendendo que a descentralização contribui para o aumento da capacidade de resposta, efetividade e eficiência do setor público.

## *2.4.1 Aspectos Teóricos da Descentralização na Gestão Pública*

Pollit (2007) destaca que descentralização é outro termo utilizado com variedade considerável de sentidos no campo conceitual da gestão pública.

De forma geral, ele afirma que *“no centro da maioria dos usos na língua inglesa em gestão pública está a noção de autoridade sendo espalhada de um grupo menor para um grupo maior de participantes”* (POLLIT, 2007, p.373).

Entretanto, existem distinções importantes dependendo da forma pela qual a amplitude de controle é alterada ou o poder decisório é transferido, o que gera diferentes conotações nos usos do termo descentralização, conforme o Quadro 2.

Quadro 2 – Principais diferenças entre tipos de descentralização. Fonte: Adaptado de Pollit (2007, p. 374-375).

<b>Possibilidades de Classificação de Descentralização</b>	
<b>Política</b> – transferência de poderes deliberativos para outros políticos eleitos.	<b>Administrativa</b> – transferência de autoridade para gestores e administradores.
<b>Territorial</b> – transferência de autoridade de unidades territoriais maiores para menores (muito utilizada nas discussões de governos locais).	<b>Não territorial</b> – são transferências de autoridade que mesmo tendo alcance territorial maior não sofrem mudança em escopo de atividade. Exemplo: Descentralização de poderes de Ministérios para agências.
<b>Competitiva</b> – quando a autoridade é parcelada com base em competição pautada por desempenho em atividades e no interesse dos agentes.	<b>Não competitiva</b> - quando a autoridade é parcelada com base em alocação (divisão) do trabalho sem o mecanismo de desempenho como principal critério.
<b>Interna ou Delegação</b> – divisão de autoridade dentro de uma organização.	<b>Externa ou devolução</b> - divisão de autoridade transferida para outra organização (possivelmente uma nova).
<b>Vertical</b> – normalmente, é assumido que a descentralização seja um fenômeno vertical. Ou seja, autoridade é parcelada ou concentrada nas funções linhas da hierarquia.	<b>Horizontal</b> – trata-se de uma divisão de autoridade que, dentro de uma organização, aumenta o controle de decisões num mesmo nível hierárquico, e, entre organizações, conduz o aumento da cooperação entre elas.

Algumas teorias reafirmam argumentos para a decisão de descentralização e para uma forte atuação dos governos locais por razões de eficiência, *accountability*, capacidade de gerenciamento e autonomia.

Shah e Shah (2006) listam as principais teorias sustentadoras:

– *Stigler's Menu*: identifica dois princípios que sugerem que a tomada de decisão deve se realizada em níveis mais próximos da ocorrência do problema em consistência com o objetivo da eficiência alocativa:

a) Quanto mais próximo o governo representativo estiver das pessoas, melhor ele funcionará;

b) As pessoas devem ter o direito e votar pelo tipo e quantidade de serviços públicos que desejam;

– *O Teorema da Descentralização*: cada serviço público deve ser fornecido pela jurisdição tendo o controle mínimo da área geográfica que internalizaria custos e benefícios de tal disposição, porque:

a) Governos locais entendem os interesses dos moradores locais;

b) O processo decisório local pode ser contestado diretamente pelas pessoas para quais os serviços se destinam, assim fomenta a responsabilidade fiscal e a eficiência, especialmente se o financiamento dos serviços também é descentralizado;

– *O princípio da subsidiariedade*: segundo este princípio, a tributação, gastos e as funções reguladoras devem ser exercidos por níveis menores de governo, salvo um caso convincente para atribuí-los a níveis mais elevados de governo. Este princípio é o oposto polar do “*princípio da residualidade*” normalmente aplicada em países e unitários, onde aos governos locais são atribuídas funções que o governo central não deseja ou acha que é incapaz de executar.

Entretanto, Pollit (2007) é crítico em relação a certo consenso peremptório em torno de a descentralização ser a melhor solução. Ele é cético e propõe que “*precisamos localizar estudos e atos específicos (ou retóricas) da descentralização dentro de um padrão institucional particular e da trajetória dos países de interesse*” (POLLIT, 2007, p. 382). O Quadro 3 apresenta pontos a favor e contra à centralização e à descentralização.

Quadro 3 – Alguns argumentos a favor e contra a descentralização. Fonte: Pollit (2007, p. 380).

A. Argumentos a favor da descentralização administrativa	B. Argumentos a favor da descentralização política	C. Argumentos a favor da centralização (política e administrativa)
1 - Descentralização (vertical e horizontal) aumenta a velocidade da decisão e reduz a sobrecarga de informação sobre a hierarquia centralizada. Decisões mais rápidas são mais eficientes;	1 - Devolução do poder político o coloca mais próximo dos cidadãos;	1 - Centralização possibilita organizações de se beneficiarem com a economia de escala
2 - Descentralização significa que as decisões são tomadas mais próximas dos usuários/consumidores dos produtos e serviços da organização, isso torna mais fácil a capacidade de dar retorno pelos usuários;	2 - Devolução do poder político torna os políticos mais visíveis e <i>accountables</i> ;	2- Centralização possibilita a retenção de uma massa crítica de experts. Organizações pequenas não têm recursos para fazer isso
3 - Descentralização incrementa a habilidade da organização para considerar diferenças entre um contexto local e outros. Serviços podem ser melhores conectados com as condições locais	3 - Devolução encoraja mais cidadãos a agir ativamente em alguma parte do processo democrático	3- Centralização, na forma de padronização, cria grande equidade. Todos os cidadãos em circunstâncias similares recebem o mesmo serviço. Serviços locais autônomos são passíveis a inequidades – ambas intencionais e

A. Argumentos a favor da descentralização administrativa	B. Argumentos a favor da descentralização política	C. Argumentos a favor da centralização (política e administrativa)
		não intencionais
4 - Descentralização pode reduzir a interferência política em matérias que são melhor gerenciadas sem a interferência política em certos detalhes (ex: funções regulatórias)	4 - Devolução do poder político permite uma legitimação das diferenças locais e regionais	4 - Centralização faz com que a coordenação de políticas e programas (especialmente as que são multisetoriais ou entre organizações) mais fáceis de serem realizadas.
5 - Descentralização encoraja inovação		5 - Centralização torna a linha de <i>accountability</i> mais clara e mais fácil de ser entendida pelos cidadãos. Em sistemas muito descentralizados padrões de responsabilização são mais complexos, e existem mais oportunidades para a troca de responsabilidade.
6 - Descentralização aumenta a motivação e identificação da equipe		

A seguir, retoma-se a importância significativa conferida aos municípios na estrutura do federalismo brasileiro no que tange a formulação e projeto de políticas, programas e serviços públicos.

## 2.4.2 *Governos Locais Brasileiros*

A Constituição Federal de 1988 define nossa federação como a soma de três níveis governamentais: o governo central, denominado de União e Governo Federal; governos intermediários, denominados estados, também chamados de governos estaduais, consistindo em 27 entes incluindo o Distrito Federal; e os governos locais, denominados de municípios, também denominados de governos municipais, atualmente em 5.564 unidades.

Os municípios possuem autonomia política, administrativa e financeira, capacidade de auto-organização e Lei Orgânica própria - uma constituição municipal de competência exclusiva de cada município em particular.

Suas competências estão discriminadas no artigo 30 da Constituição, a saber:



*“São competências municipais: Legislar sobre assuntos de interesse local, que é uma área de competência legislativa exclusiva; Suplementar a legislação federal e a estadual adaptando a melhor forma para o Município, principalmente no que se refere à proteção do patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico; responsabilidade por danos ao meio ambiente, ao consumidor ou a bens de natureza artística, histórica ou turística; prestação de serviços à educação, cultura, ensino e saúde e com relação ao direito urbanístico local; Instituir e arrecadar os tributos de sua competência, aplicar as rendas, prestar contas e publicá-las dentro dos prazos; Criar e organizar os distritos que possam existir, de acordo com a legislação estadual; Organizar os serviços públicos de interesse local; Manter programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental; Prestar serviços de atendimento à saúde; Promover o planejamento e o controle da ocupação do território urbano; Proteger o patrimônio histórico-cultural local” (BRASIL, 1988).*

Assim como já mencionado, este efeito da autonomia concedida aos entes durante a redemocratização também gerou mais capacidade de mobilização de receitas e colocou-os com um papel mais ativo na prestação de serviços, particularmente na área social.

Segundo Afonso e Araújo (2006, p. 384), *“tem sido argumentado que a disposição de descentralização fiscal na Constituição de 1988 foi essencialmente um processo de municipalização da mobilização de receitas e prestação de serviços”.*

Santos (2009, p. 76) ratifica a tendência descentralizadora de Estados Federais em sua tese ao afirmar que *“A descentralização constitui o fundamento básico do modelo Federal de Estado, diferenciando-se da forma Unitária de Estado, no qual prevalece a centralização político-administrativa”.*

Entretanto, historicamente, houve, em diferentes momentos, uma variação entre as tendências descentralizadora e centralizadora. Sobre isso, Rezende e Afonso (2002, p. 7) resumizam nos itens abaixo:

– **1891 – 1930:** as primeiras quatro décadas republicanas da federação brasileira foram altamente descentralizadas. O governo federal fraco foi acompanhado por estados fortes e independentes, com poder para regular e taxar o comércio doméstico e internacional, além de serem responsáveis pela maioria da provisão de bens públicos.

– **1930 - 1945:** a ditadura de Vargas levou a uma crescente concentração de poder nas no governo federal para colocar em seu lugar um mercado mais integrado nacionalmente e estabelecer as bases para a industrialização. A regulação dos comércios doméstico e exterior mudou-se para as mãos do governo federal e os impostos federais em todo o país foram criados. A Influência das oligarquias estaduais sobre as políticas nacionais foi reduzida, embora os governos estaduais mantivessem autonomia para aplicar os impostos próprios e até mesmo criar outros adicionais.

– **1946 - 1964:** a democratização após o final da Segunda Guerra Mundial mudou o pêndulo de volta para descentralização. A autonomia dos governos locais era vista como necessária para apoiar grandes responsabilidades e uma democracia estável. No entanto, a concentração da produção industrial no Sudeste agravava disparidades regionais e aumentou as rivalidades políticas. Incentivos fiscais para investimentos no Nordeste foram concedidos com o objetivo de reverter a tendência de concentração regional.

– **1964 – 1968:** o advento do regime militar, após o golpe de 1964, deslocou o pêndulo de volta para centralização. Para esse fim, a Reforma Tributária em meados da década de sessenta desempenhou papel fundamental. Os poderes fiscais do governo federal foram reforçados, permitindo um aumento da carga fiscal global para financiar a modernização da infraestrutura e acelerar o ritmo de desenvolvimento. Como na rodada de centralização anterior, os estados não foram privados de sua autonomia de taxar.

– **1968 - 1985:** o lento processo de democratização levou para um novo movimento no sentido da descentralização. A autonomia federativa foi beneficiada após a decisão de dar aos estados o privilégio exclusivo de tributar petróleo, telecomunicações e energia elétrica, aumentando assim a sua base fiscal. Além disso, um aumento significativo na divisão de receitas federais com estados e governos locais beneficiou estados menos desenvolvidos e pequenos municípios. Poder dos governos locais foi ratificado como municípios adquiriu o estatuto de membros da federação.

– **A partir de 1988:** poder dos governos locais foi ratificado e os municípios adquiriram o estatuto de membros da federação. No entanto, forças opostas provocam um desfecho ainda incerto. Exigências macroeconômicas para o ajuste fiscal e coordenação da política levaram a um aumento na participação do governo federal no total de impostos coletados e grande controle sobre as dívidas subnacionais. No lado

oposto, a urgência por mais eficiência e responsabilidade nas políticas públicas alimentaram a descentralização do gasto público. Pressões da globalização e da integração regional tornam difícil encontrar uma maneira de conciliar essas duas forças opostas.

Por outro lado, Andrade (2004) avalia que a autonomia plena do ente municipal dada pela Constituição de 1988 proporcionou uma posição jurídica extraordinariamente forte, porém sua capacidade de atuação prática continua bastante limitada. O que é um contrassenso, haja vista que o município é o principal agente empreendedor entre os entes da Federação.

Na visão de Rezende (1999), tal descentralização gerou consequências importantes, dentre as principais: o desequilíbrio entre a quantidade de recursos e de competências; diferenças na repartição dos recursos entre diferentes municípios; o incentivo à proliferação de novos municípios; e, a dissociação das tendências de concentração de demandas de recursos.

Sobre o primeiro ponto, houve ampliação da importância dos municípios no provimento de bens e serviços públicos, com o aumento da distribuição do Fundo de Participação dos Municípios e com a descentralização do atendimento básico de saúde e da educação básica. No entanto, Veloso *et al.* (2011) salientam que existem provisões especiais anexadas a seu uso, diminuindo a autonomia destes entes e que, além disso, a garantia da liberação dos recursos no tempo costuma ser uma ameaça à continuidade e ao equilíbrio dos programas executados pelos estados e pelos municípios. Estes recursos estão sujeitos a revisões anuais e a mudanças nas relações políticas que não oferecem terreno sólido para uma descentralização sustentável das responsabilidades do Estado em políticas sociais.

Em relação ao segundo aspecto, Rezende (1999) aponta a concentração da base produtiva e a forma pela qual o rateio das partilhas de receita e das transferências compensatórias é feita como causas das desigualdades entre os municípios. Isto resulta em uma condição melhor para os municípios de menor contingente populacional, pois são os que apresentam os maiores valores de receita corrente total *per capita* por serem os grandes beneficiados pelos critérios de repartição de recursos tributários, especialmente os federais. Os municípios de maior população também conseguem ter uma receita corrente *per capita* razoável, porém, em função de maior arrecadação própria e maior participação na cota-parte do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestações de Serviços (ICMS). Por outro lado, os municípios de população média

ficam com a situação fiscal pior, por não terem os mesmos benefícios na repartição dos tributos que os menores, nem apresentarem a mesma capacidade de arrecadação e participação no ICMS dos municípios de maior contingente populacional.

A terceira consequência, de acordo com Veloso *et al.* (2011), reside no processo de emancipação que prejudicava as áreas mais pobres dos municípios desmembrados, haja vista que, geralmente, os emancipados se localizavam nas zonas de maior concentração das atividades econômicas. Dessa forma, estes municípios passavam a absorver maior parcela da receita da unidade original, em função dos tributos próprios e dos compartilhados com o rateio do ICMS e do Fundo de Participação Municipal. Essa situação ocasionava em aumento da disparidade de recursos *per capita*, dificultando a gestão local dos municípios situados nas áreas mais pobres, que passavam a contar com menos recursos para o atendimento das necessidades de sua população.

A quarta causa apontada se refere à separação entre as tendências de concentração espacial dos recursos e de concentração das demandas por esses recursos. Isto ocorre porque a descentralização fiscal, conforme apresentado no segundo aspecto, tende a favorecer os municípios menores. No entanto, a dinâmica socioeconômica concentra os problemas nos centros urbanos, devido ao ritmo de urbanização.

Portanto, é verificável a diferença do papel dos municípios brasileiros nas últimas três décadas em relação ao provimento de bens e serviços públicos à população, com atuação direta em áreas que antes eram de responsabilidade do governo estadual ou federal e ao acesso a maior parcela de recursos públicos. Diante destas transformações, aumentaram as exigências por gestões municipais melhor estruturadas e por controles democráticos ou populares da ação pública (VELOSO *et al.*, 2011).

A afirmação acima resume os pontos tratados nessa seção e os relaciona com os objetivos desta pesquisa.

## 2.5 Projeto de Serviços

Nesta seção serão apresentadas abordagens encontradas na busca bibliográfica sobre a gestão de serviços, mais especificamente, com o intuito de explorar o projeto de serviços públicos.

Primeiramente, Moussa e Touzani (2010) apresentam uma classificação da literatura em serviços com base na lógica da evolução biológica.

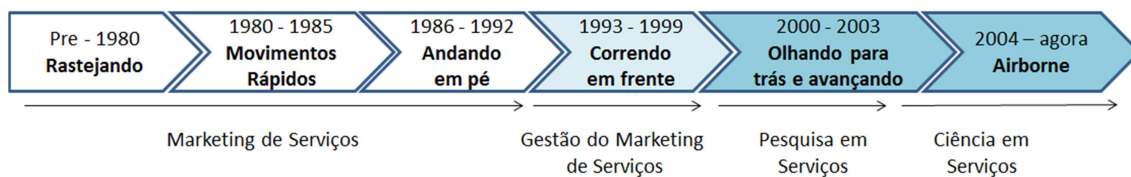


Figura 22 – Estágios na evolução da pesquisa em serviços. Fonte: Moussa e Touzani (2010).

Eles focam na discussão da literatura após a década de 80, na qual o marketing de serviços foi iniciado e desenvolvido. Nesse sentido, eles discutem o estágio denominado acelerando em frente (*Racing ahead*), na qual foram desenvolvidos importantes veículos de publicação no tema e a produção acadêmica se tornou mais sofisticada em termos metodológicos e teóricos com vistas a possibilitar instrumentos de gestão satisfatórios. Nesse estágio se intensificam debates sobre o modelo SERVQUAL (PARASURAMAN, 1990), experiências em serviços, comportamentos do consumidor, dentre outros. Em seguida, os autores apresentam outro estágio “*looking back and moving forward*”, onde apontam para o surgimento de questionamentos de certos conceitos e paradigmas como a classificação clássica de serviços como uma distinção de produtos e as quatro características tradicionais dos serviços (intangibilidade, heterogeneidade, inseparabilidade e precibilidade), bem como o surgimento dos serviços baseados em tecnologia da informação. Por fim, os autores defendem que o estágio atual “*airborne*”, desde 2004, foi caracterizado pela tentativa de articulação e desenvolvimento de um campo interdisciplinar denominado ciência dos serviços, a partir da dominação dos serviços na economia (MOUSSA & TOUZANI, 2010).

A partir dessa análise, é possível perceber que a literatura ainda caminha buscando uma trajetória mais consistente, haja vista o conjunto de periódicos criados recentemente. No entanto, as publicações ainda são muito dispersas, sendo possível distinguir duas grandes vertentes: a do marketing de serviços e a de operações. Ademais, a revisão de literatura desenvolvida, bem como o contato com especialistas da área possibilitaram a distinção de duas outras vertentes, a saber: *abordagens do design*, que apresentam ferramentas e técnicas para a condução do projeto e enfatizam a interação com o usuário do serviço; *abordagens da elaboração dos serviços públicos locais*, que discutem a participação dos cidadãos na definição dos impactos e, a posterior, vinculação dos serviços a esses resultados esperados.

A seguir, as subseções se dedicam a cada uma dessas vertentes.

## 2.5.1 Abordagens da literatura do Marketing de Serviços

A literatura de serviços apresenta as discussões da vertente do marketing com o enfoque em temas como o posicionamento frente aos concorrentes com decisões de preço, atributos, segmentação de mercado, comportamento do consumidor, dentre outros.

Em uma das contribuições mais significativas, Parasuraman *et al.*(1990) defende a qualidade do serviço como uma medida de quão bem o nível de serviço entregue atende às expectativas dos clientes. Entregar serviços de qualidade significa, então, aderir às expectativas dos clientes em uma base consistente. Para tal o modelo SERVQUAL de Parasuraman *et al.*(1990), utiliza a perspectiva de *gaps* entre as expectativas e realização do serviço para mensurar a qualidade.

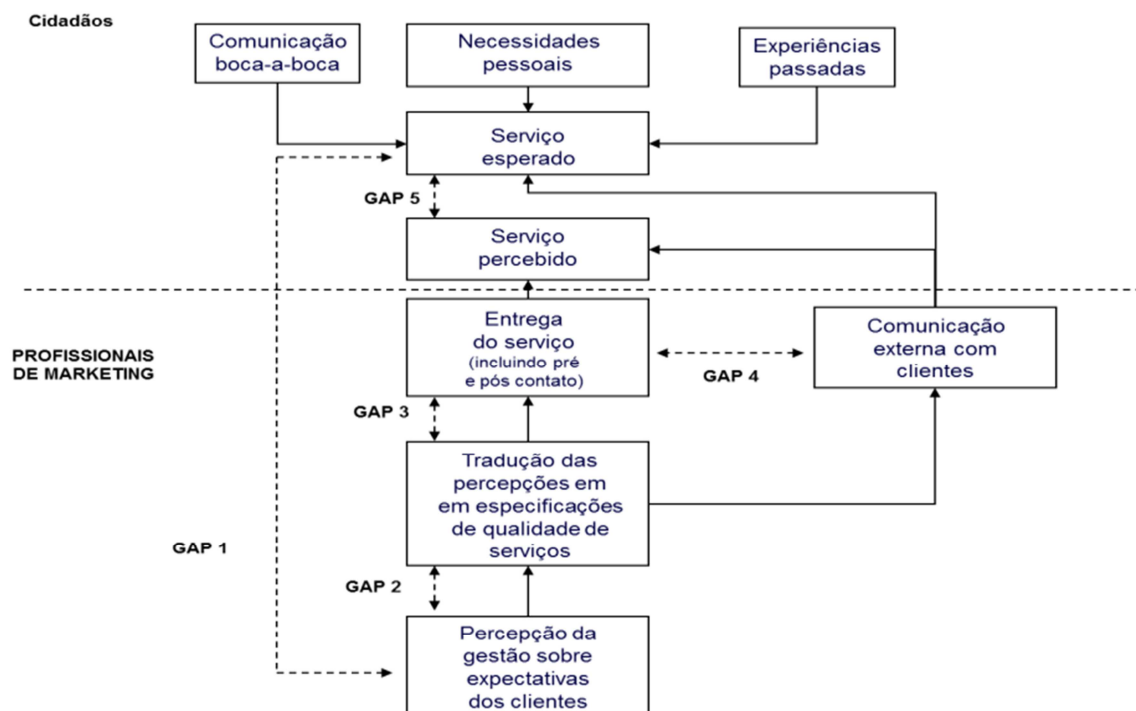


Figura 23 – Modelo SERVQUAL. Fonte: Adaptado de Parasuraman *et al.* (1990)

O modelo conceitua que o *Gap 1* trata da diferença entre a percepção de qualidade dos cidadãos (no original clientes) e a suposição dos projetistas sobre o que

estes cidadãos estão esperando. Logo as questões envolvidas são: Quais características denotam alta qualidade para os usuários? Quais características um serviço precisa ter para atender às necessidades dos usuários? Quais níveis de desempenho nestas características são necessários para entregar serviços de alta qualidade?

O *Gap 2* trata da diferença entre a suposição do projetista e a decomposição dessa suposição em atributos na especificação do serviço. Dessa forma, o *gap* entre as percepções da gestão sobre as expectativas dos utilizadores do serviço e as especificações de qualidade do serviço irá afetar a qualidade do serviço do ponto de vista do recebedor.

O *Gap 3* trata da possível diferença entre as diretrizes inseridas nas especificações e a entrega real dos serviços propriamente dita. A principal razão atribuída a este *gap* é a dificuldade de padronização do desempenho dos profissionais. Logo, esse *gap* propõe que as especificações de qualidade do serviço e o real serviço entregue irá afetar a qualidade do serviço do ponto de vista do utilizador do serviço.

Por sua vez, o *Gap 4* consiste nos efeitos que a propaganda e outras formas de comunicação da organização podem causar às expectativas dos usuários. A prestadora certamente não deve prometer através de suas comunicações externas mais do que aquilo que é capaz de entregar na realidade. Usuários que estão cientes de que a organização está se empenhando para servir melhor seus interesses usualmente percebem o serviço entregue de uma maneira mais favorável. Dessa forma, a diferença entre o real serviço entregue e as comunicações externas sobre o serviço pode afetar a qualidade do serviço do ponto de vista do recebedor.

Por fim, o modelo defende que a questão chave para assegurar qualidade do serviço é atender ou exceder às expectativas dos clientes sobre os serviços. Julgamentos de baixa ou alta qualidade depende em como os clientes percebem o desempenho real do serviço no contexto de suas expectativas. Logo, é proposto que a qualidade que um cliente percebe em um serviço é função da direção do *gap* entre o serviço esperado e o serviço percebido.

Além da visão supracitada de reconhecida relevância conceitual para a discussão de marketing de serviços, a revisão da literatura resultou em alguns artigos mais antigos que focam na discussão de qualidade em serviços públicos locais (GASTER, 1996; BRENNAN & DOUGLAS, 1998; CURRY & HERBERT, 1998).

Discutindo qualidade de serviços em governos locais, Gaster (1996) defendia não haver uma definição única para qualidade em serviços, acrescentando que a visão

estrita na conformidade da especificação e padronização não se mostrava suficiente para dar conta das múltiplas necessidades dos diferentes utilizadores de serviços públicos. Dessa forma, existiria a necessidade da combinação de padrões técnicos com dimensões relacionadas à satisfação do usuário.

Então, o autor enunciava qualidade como um ajuste de propósito ou para utilização, ou seja, o prestador precisa refletir sobre a utilidade do serviço (seu propósito, como e quem o utilizará) (GASTER, 1996).

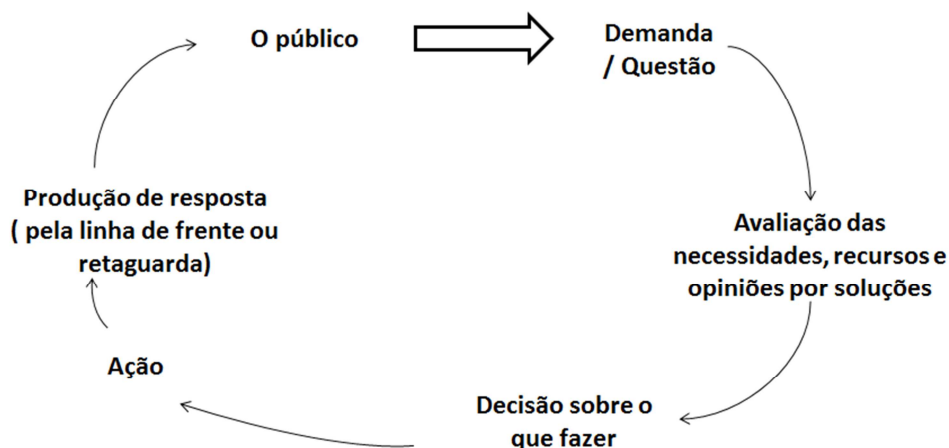


Figura 24 – Cadeia de Serviço. Fonte: Gaster (1996, p. 86).

Dessa forma, a Figura 24 contém um ciclo que, segundo Gaster (1996, p. 89), deve ser objeto de gestão e deve buscar como principais objetivos: fomentar participação e controle; desenvolver abordagem holística de projeto e entrega de serviços; aumentar conhecimento e capacidade de resposta para as inequidades locais; coordenar diferentes prestadores, parceiros locais e redes em busca de governança local; e, gerenciar relações contratuais.

Brennan e Douglas (1998) já defendem a qualidade dos serviços com ênfase na padronização dos mesmos. Para os referidos autores, a padronização de serviços públicos locais significa níveis de serviços acordados relacionados a certos propósitos.



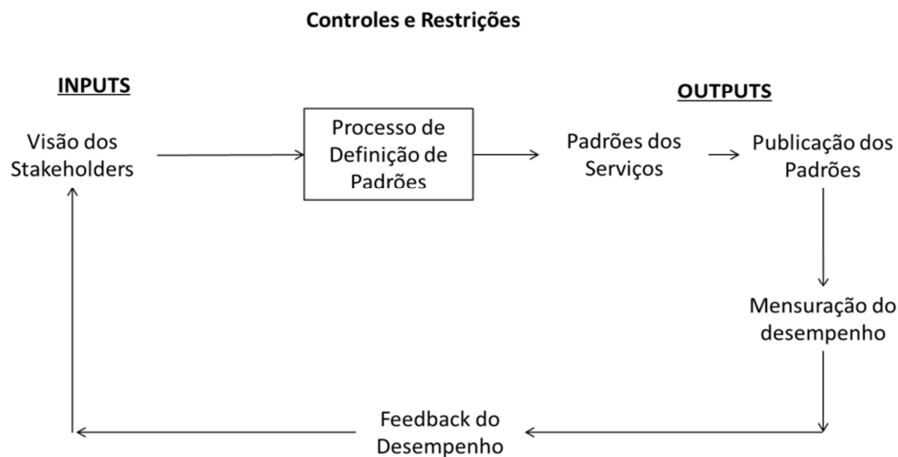


Figura 25 – Modelo de Processo para a definição de padrões para os serviços públicos locais. Fonte: Brennan e Douglas (1998).

Nesse sentido, a Figura 25 propõe uma explicitação dos padrões almejados para os serviços em busca de um alinhamento desses com as expectativas dos cidadãos que utilizaram os serviços e, paralelamente, o controle dessas expectativas dentro do nível padronizado e comunicado.

Curry e Herbert (1998), por sua vez, discutem as técnicas ferramentas relevantes na discussão da qualidade em serviços, tais como: os *gaps* do SERQUAL, a matriz de desdobramento da função qualidade (DFQ) e o mapeamento dos processos dos serviços, em casos de governos locais, contudo ainda guardam proximidade grande com a perspectiva gerencialista de que tais técnicas são equivalentes na esfera privada e na pública.

Dessa forma, a partir de conceitos e prescrições apreendidas em autores referenciados nesta subseção (GASTER, 1996; BRENNAN & DOUGLAS, 1998; PARASURAMAN *et al.*,1990), enuncia-se a segunda proposição conceitual da pesquisa, a saber:

*Proposição 2 (P2): O projeto de serviços públicos deve ser especificado com padrões de qualidade por meio de níveis de serviço para conferir mínima estabilidade às unidades produzidas e entregues de produtos/serviços (outputs), influenciando, assim, as expectativas dos cidadãos, ao mesmo tempo em que não limita o alcance de impactos (outcomes).*

## 2.5.2 Abordagens da literatura de Operações de serviços

Autores como Giansesi e Corrêa (1994), Johnston e Clark (2002) e Slack *et al.* (2008) procuram discutir a aplicação de decisões da estratégia operações e técnicas mais específicas para o projeto da operação dos serviços.

Sobre isso, Slack *et al.* (2008) apontam que os processos detalhados da operação de produtos e serviços devem estar alinhados com os fatores volume e variedade processados. Nesse sentido, tais fatores são considerados os principais direcionadores do tipo de processos, dos *layouts* de operação dos serviços, da tecnologia da informação e automação necessárias, bem como do detalhamento do trabalho humano requisitado. Como exemplo, a matriz processo-produto aplicada a serviços abaixo:

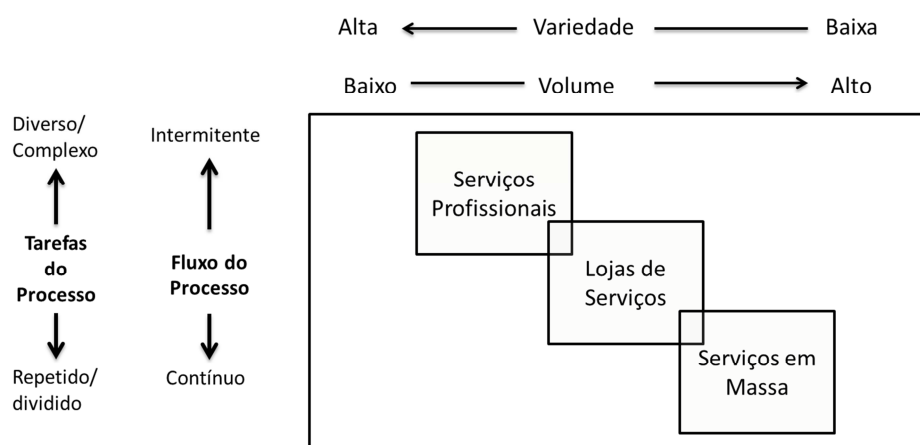


Figura 26 – Tipos de processos de serviço alinhados com a relação volume e variedade de serviços processados por meio da matriz processo-produto. Fonte: Slack *et al.* (2008, p. 134).

Tal análise sugere que o projetista de serviços considere essa relação de volume quantidade de tipos produzidos para manter as saídas do projeto de serviços (tipos de processos, *layouts*, tecnologia empregada e tipo de trabalho humano) em ajuste (linha diagonal central), evitando assim altos custos por excessos ou carências de flexibilidade necessária.

Por exemplo, a partir de certo serviço com alta variabilidade e baixo volume (serviços profissionais), por exemplo, deveriam ser desenvolvidos processos menos contínuos, pois cada serviço tende a ser realizado de forma única. Sendo o mesmo raciocínio desdobrado para a arrumação do espaço físico (*layout* de posição fixa, funcional, celular ou de produto), para a tecnologia (dentro de um *continuum* de muita

ou nenhuma automação) e do tipo de trabalho (dentro de um *continuum* de trabalho repetitivo ou intelectual).

Com uma publicação na *Gestão & Produção*, uma das principais revistas de Engenharia de Produção do país, Chiamendes *et al.* (2008), por sua vez, apresentam um modelo de desenvolvimento de serviços proposto por Mello (um dos autores do artigo em discussão), o qual é resultado do estudo comparativo dos principais modelos reconhecidos na literatura, conforme disposto na Figura 27.

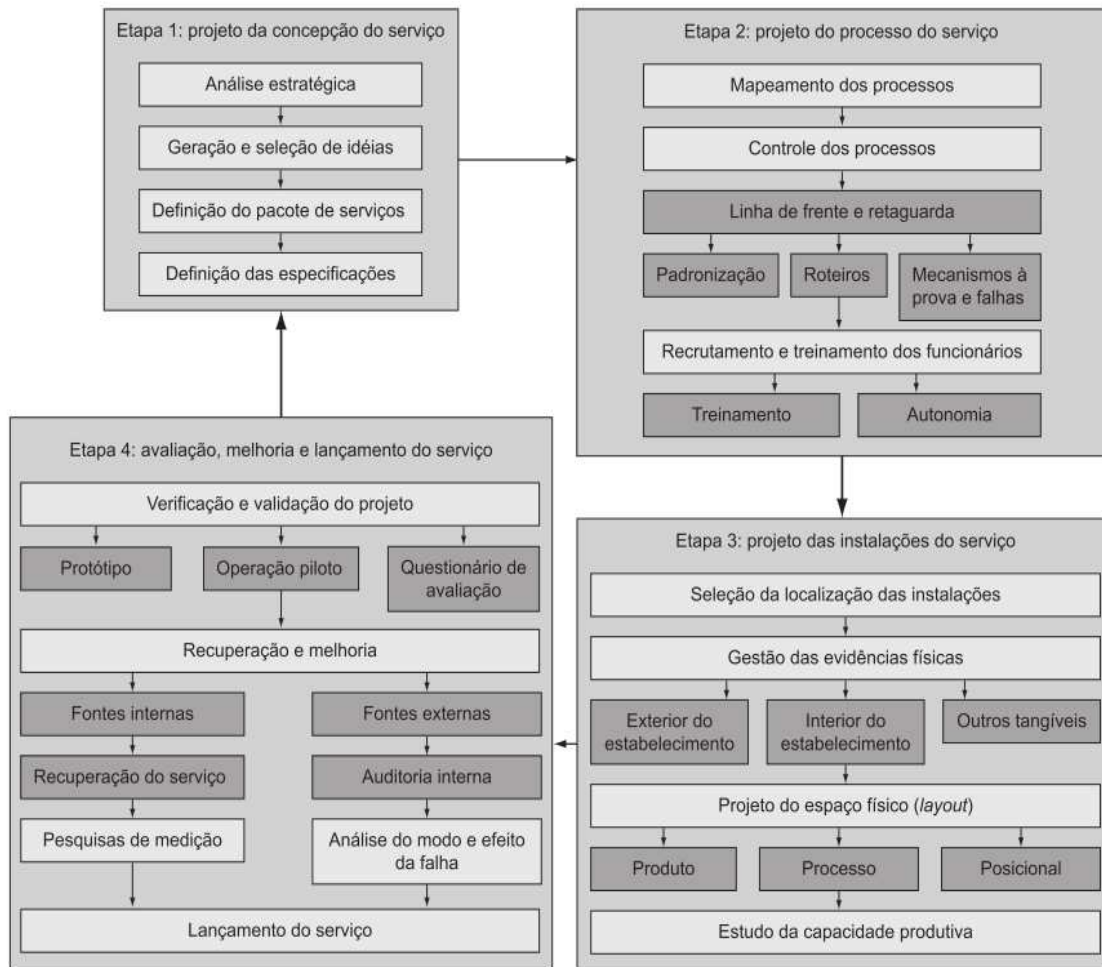


Figura 27 – Modelo para o projeto e desenvolvimento de serviços. Fonte: Mello *apud* Chiamendes *et al.* (2008).

Mesmo que o desenvolvimento deste modelo não seja direcionado para a esfera pública, percebe-se convergência em pontos importantes.

O primeiro é a ênfase dada na separação entre o conceito do serviço e a modelagem detalhada de seus processos (etapas 1 e 2). O segundo é relativo à precedência dada ao detalhamento do processo do serviço com relação ao detalhamento da infraestrutura física (etapas 2 e 3). Por fim, a necessidade de avaliação e monitoramento como forma de fomentar melhorias contínuas.

Conforme presente na etapa 2 do modelo supracitado, Johnston e Clark (2002) também consideram crítico outro aspecto relacionado à diferenciação das ações que ocorrem na presença dos clientes (linha de frente, *front-office*) dos processos que os clientes não presenciam (retaguarda, *backoffice*). A linha de frente consiste na parte em que o cliente interage com o prestador do serviço, momento no qual ele experimenta diretamente o serviço. Uma organização pode ser caracterizada por maior ou menor ênfase em cada uma destas ações. Em um posto de saúde, por exemplo, a qualidade percebida depende fundamentalmente do período em que o cliente se encontra no próprio estabelecimento, o que impõe algumas demandas sobre o ambiente físico, o tipo de atendimento prestado, dentre outros. Por outro lado, na limpeza de ruas prestada quase não há contato com o cliente.

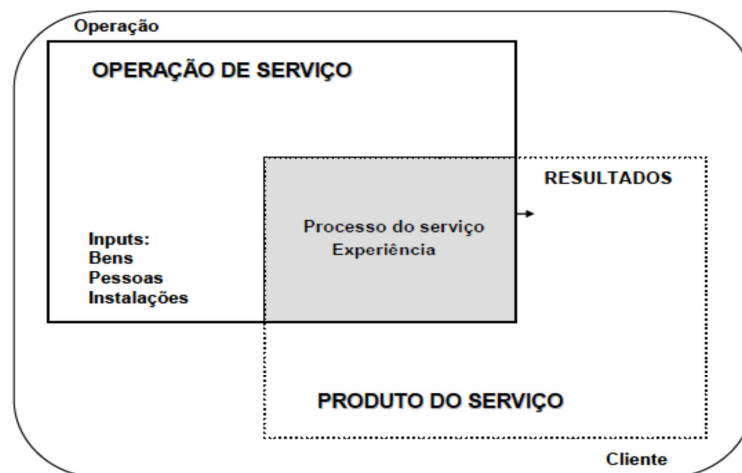


Figura 28 – Perspectivas do cliente e da operação. Fonte: Adaptado de Johnston e Clark (2002).

Nesse sentido, existem inúmeras técnicas e ferramentas que auxiliam no detalhamento do processo de serviços. Dentre as mais conhecidas, encontra-se o *blueprint*, que auxilia na definição de ações de *front office* e *backoffice*.

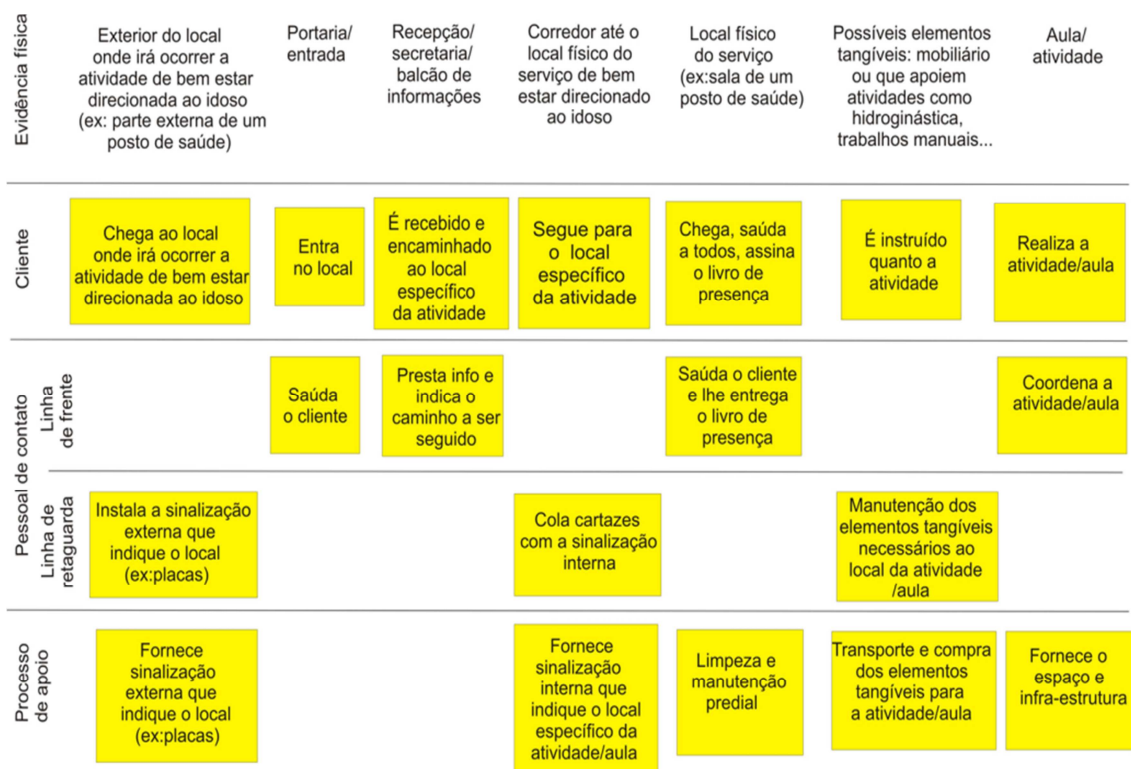


Figura 29 – Exemplo de *blueprint* em um Centro de Saúde Municipal. Fonte: o autor.

Resumindo, essas abordagens apresentam métodos, técnicas e ferramentas para o desenho mais preciso do serviço em elaboração ou já elaborado. Portanto, podem auxiliar, de sobremaneira, desde o ajuste mais fino entre as necessidades identificadas e a forma de prestação, derivar recursos necessários para a operação e manutenção, bem como ajustar níveis e estratégias de operação reciprocamente.

### 2.5.3 Abordagens do *Design*

A Figura 30 abaixo foi apresentada em simpósio nacional que tratava de discussões acerca da, ainda incipiente, ciência de serviços<sup>10</sup>. Ela corrobora com a intenção desse projeto de pesquisa em avançar numa discussão sistemática entre a gestão de serviços inserida em um processo de modernização da gestão pública.

<sup>10</sup> “*Ciência de Serviços (do inglês Service Science) é a disciplina que estuda sistematicamente serviços e sistemas de serviços. Apesar da fundamental importância do setor de serviços na economia, ainda é relativamente pequeno o estudo sistemático dos diferentes aspectos de serviços e sistemas de serviços, incluindo-se Engenharia, Design, Administração, Economia, Aspectos Humanos e Sociais, e o seu relacionamento com as Artes.*” (disponível em <http://www.cienciasdeservicos.com.br>, acessado em 06/03/2012).

## Desafios para os próximos 50 anos

RECURSOS NATURAIS	SERVIÇOS
Mudanças climáticas	Qualidade e custos do sistema de saúde
Uso sustentável dos recursos naturais	Sobrecarga dos sistemas de transporte
Fontes alternativas de energia	Modernização da gestão pública
Produção de alimentos	Educação

Figura 30 - Desafios da Ciência de Serviços. Fonte: Palestrante Claudio Pinhanez, 1º Simpósio sobre Ciências de Serviços ocorrido em novembro de 2011 em Brasília.

Este movimento, ainda incipiente, de sistematizar uma ciência de serviços conta com conceitos da abordagem do *design*. Para Costa Junior (2012), a abordagem do *design* de serviços começou no início dos anos 1990 em universidades americanas, mas a prática iniciou com consultorias americanas e europeias (IDEO e LIVE/WORK) e em instituições públicas e privadas na Inglaterra (*UK design councils*), Alemanha (*KISD*) e Itália (*DOMUS Academy*).

Estas abordagens contemporâneas de *design* de serviços em ambientes públicos e privados propõem aos projetistas a utilização de práticas e ferramentas que buscam estabelecer relações empáticas com as necessidades e expectativas de satisfação dos cidadãos para aperfeiçoar a concepção de serviços cada vez mais satisfatórios.

Costa Junior (2012, p. 43) define o *design* de serviços como “*um processo contínuo de desenvolvimento que se adapta às organizações e seus clientes. É um processo multidisciplinar que integra e relaciona diversos campos do conhecimento.*”.

Dentro desse movimento, o *Human Centered Design*<sup>11</sup> é um processo utilizado há décadas para criar soluções para corporações multinacionais e utilizado pelas escolas de *design* em suas contribuições para a ciência de serviços. Foi desenvolvido pela IDEO, uma das consultorias de projetos mais reconhecidas entre as que utilizam essa abordagem para auxiliar organizações dos setores privado e público a inovar em serviços<sup>12</sup>.

*“Porque o processo auxilia a organização a se conectar melhor com as pessoas a quem ele serve, ele pode transformar dados em ideias práticas. Pode auxiliar na descoberta de novas oportunidades, E pode auxiliar no aumento da*

<sup>11</sup> Abordagem conhecida com mais profundidade por meio da Disciplina lecionada pela Profª Carla Cippola no PEP/COPPE/UFRJ entre setembro e dezembro de 2011.

<sup>12</sup> Disponível em <http://www.ideo.com>. Acessado em: 01/03/2012.

velocidade e da efetividade da criação de soluções.” (Disponível em <http://www.ideo.com/work/human-centered-design-toolkit/>, acessado em 24/12/2011).

O processo é dividido em três partes, a saber: *Hear* (H), *Create* (C) e *Deliver* (D). Durante essa sequência de etapas, o processo conduz o projetista a se orientar pelas necessidades dos usuários, diferentemente de outras técnicas que partem da perspectiva das organizações.

Por meio da Figura 31 pode-se analisar a lógica temporal entre as etapas do método.

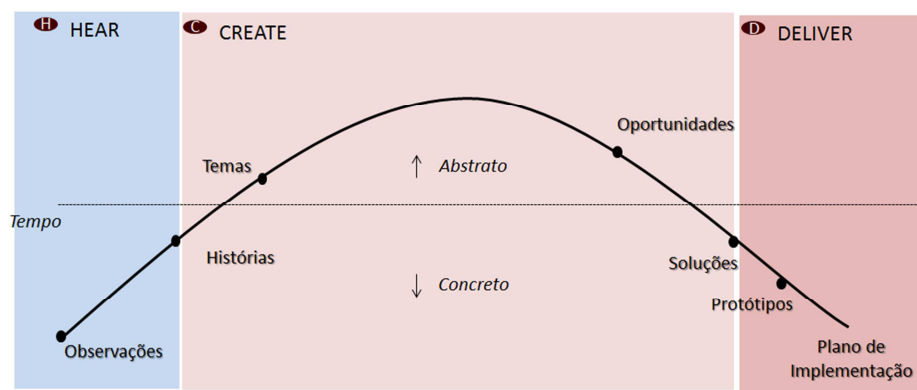


Figura 31 - Processo HCD. Fonte: disponível em <http://www.ideo.com/work/human-centered-design-toolkit/>, acessado em 24/12/2011.

Dessa forma, a abordagem assume o ponto de vista do usuário como ponto de partida do projeto e busca inclui-lo na modelagem do serviço que será prestado. Ao mesmo tempo, harmoniza as possibilidades e os meios que a organização tem para definir o desempenho do serviço e o nível de qualidade desejada pelos usuários.

Abordagens oriundas da escola do *Design* e aplicadas para o desenvolvimento de serviços na atualidade costumam utilizar intensamente comunicação visual, modelos e prototipação. Para tal, utilizam instrumentos de comunicação classificados em quatro tipos: mapas (visão sistêmica), fluxos (*blueprint*); imagens (*moodboards*, pôsteres) e narrativas (*storyboards*, experiência com protótipos) (MOGGRIDGE, 2007).

Conforme mencionado acima, este processo tem sido utilizado em realidades públicas, principalmente na Europa (BURNS *et al.*, 2006; COSTA JUNIOR, 2012; DESIGN COUNCIL, 2013).

Portanto, a presente pesquisa os considera canais úteis pelos quais os impactos esperados pelos cidadãos podem ser compreendidos, desenvolvidos e inseridos na especificação dos serviços.

Um exemplo é o *Red Design Council*. Consistiu em um projeto que abarcava algumas experiências de projeto para problemas econômicos e sociais da realidade de *councils* ingleses buscando inovação.

*“RED desafia a forma de pensar estabelecida. Nós projetamos novos serviços públicos, sistemas, e produtos que abordam problemas sociais e econômicos. Estes problemas são cada vez mais complexo e os serviços públicos tradicionais são mal estruturados para tratá-los. A inovação é necessária para reconectar os serviços públicos às pessoas e aos problemas diários que elas enfrentam”* (BURNS *et al.*, 2006, p. 5)

Produzido por 11 institutos europeus parceiros do *Sharing Experience Europe* (SEE) que utilizam técnicas do *design thinking* para o desenvolvimento de soluções de serviços para o ambiente público (DESIGN COUNCIL, 2013), seu relatório sugere a introdução paulatina de técnicas sobre problemas discretos até a capacitação de um conjunto de pessoas em busca da aplicação do método com técnicas mais robustas no processo de elaboração de políticas públicas.

Ainda de acordo com esse relatório o processo de *design* no setor público pode proporcionar mudanças em relação às formas tradicionais de prover serviços públicos, são elas: *projetando para as necessidades fundamentais*, o projeto busca reformular questões em busca das necessidades das pessoas alinhando soluções a elas; *prototipando com baixo risco*, a etapa de prototipação utiliza custos e escala baixos para prevenir riscos; *processo de inovação completo*, busca fugir da fragmentação do processo entre entender o problema e implementar a solução integrando todas as etapas; *processo centrado no cidadão*, a concepção é realizada através a identificação das necessidades dos cidadãos e busca-se a participação desses durante a fase de projeto e teste das soluções (DESIGN COUNCIL, 2013).

Em suma, esses autores defendem que a abordagem coloca o indivíduo (cidadão usuário dos serviços) no centro de novas soluções e constrói a capacidade de inovação em organizações e instituições, podendo ser uma chave para resolver muitos dos problemas mais complexos da sociedade atual. Eles denominam a técnica de *design* da transformação (*transformation design*).



## 2.5.4 *Abordagens para elaboração de Serviços Públicos Locais*

Além das escolas do marketing, de operações e a do *Design* desenvolvidas nas subseções anteriores, há um conjunto de produção acadêmica mais focada em governos locais que discutem a necessidade dos serviços públicos se orientarem aos impactos (*outcomes*) enquanto processos políticos. Alguns trabalhos com essa abordagem foram acessados por meio da revisão de literatura, mas o contato estabelecido pelo autor com especialistas durante a pesquisa realizada na Inglaterra em 2011 possibilitou contato mais denso com a mesma.

Contextualizando essa necessidade, Osborne e Gaebler (1997, p. 51) já discorriam sobre a redefinição do trabalho policial ocorrido em Houston e posteriormente em New York, quando se denominou esse tipo de ação policial como “policiamento orientado para a comunidade”. A mudança se dava por meio da mudança do papel do patrulheiro, pois esse ator começou a se tornar um organizador, um ativista comunitário, um solucionador de problemas que iam além dos boletins de ocorrência policial.

*“Em resumo, a polícia pode ser mais efetiva se ajudar as comunidades a se ajudarem a si mesmas. Todos sabem que as pessoas agem de forma mais responsável quando são elas que controlam seu ambiente, em contraste com as situações em que o ambiente é controlado por outros. É natural que, quando as comunidades têm o poder de resolver seus problemas, funcionem melhor do que aquelas que dependem de serviços fornecidos por outrem” (OSBORNE & GAEBLER, 1997, p. 53).*

No início da década passada, na realidade americana, Bernstein (2001) realizou cinco estudos de casos em governos locais americanos buscando entender como esses entes controlavam suas políticas e serviços. Desse estudo, saíram esquemas que apresentavam a mecânica de orientação de resultados utilizada por essas localidades, conforme a Figura 32 apresenta.



Figura 32 – Ciclo de orientação a resultados da localidade de Prince William County. Fonte: Bernstein (2001).

A principal discussão desse autor é acerca da maturidade dos sistemas de medição de desempenho, mas, para isso, ele discorre sem muito detalhamento sobre a especificação de serviços. Percebe-se, de fato, que em todas as localidades pesquisadas existiam problemas de regularidade no levantamento e processamento dos dados. Contudo, foram notados esforços de sistematização. Portanto, ele conclui que:

*“O processo evolucionário nos cinco governos locais amadureceu, então esses governos estão agora mais focados nos resultados e impactos. Incorporação de técnicas sofisticadas de mensuração de desempenho como auditorias e acompanhamentos sistemáticos são os próximos passos lógicos na evolução dos esforços de mensuração”* (BERNSTEIN, 2001, p. 98).

O que se apreende dessa discussão é que a gestão orientada a *outcomes* exige o acesso a dados de forma perene. Costumam acontecer na realidade ações de análise pontuais que não constroem um histórico de informações que poderiam originar análises constantes e fornecer subsídios importantes a projetos novos.

Brackertz e Kenley (2002) e Brackertz (2006), por sua vez, abordam a discussão sob outro aspecto, muito importante dentro do objeto de análise escolhido para a pesquisa empírica desta tese. Trata-se da discussão em torno do projeto de instalações que habilitam serviços. Sob sua perspectiva, o projeto de instalações deve conter todo o

projeto de operação e manutenção dos serviços que ali serão prestados. Nesse sentido, conforme discutido anteriormente, é possível que serviços necessitem de projetos de infraestrutura anterior à sua operação. Dessa forma, o conceito desse projeto de instalações deve estar vinculado aos objetivos da especificação do serviço, gerando uma relação recíproca de preservação e funcionalidade.

*“O desafio da gestão dos governos locais sobre esse aspecto é balancear os requisitos de manutenção e preservar os ativos públicos ao mesmo tempo em que provê serviços de qualidade alta de encontro às necessidades da comunidade”* (Brackertz , 2006, p. 281).

O trabalho do autor contempla o desenvolvimento de uma ferramenta denominada *Logometrix* com o intuito de avaliar o desempenho dos serviços habilitados com equipamentos de infraestrutura (*facilities*) na realidade australiana. Para tal, são utilizadas seis perspectivas, a saber:

– *Perspectiva do Serviço*: prover instalações que habilitem a efetiva entrega de serviços apropriados para as necessidades da comunidade a partir dos elementos acessibilidade de transportes; segurança; localização; acessibilidade; equidade , funcionalidade da construção.

– *Perspectiva Física*: prover instalações aderentes com os propósitos para os quais serão utilizados a partir dos elementos: condições de manutenção; conformidade; gestão de riscos; capacidade da tecnologia da informação.

– *Perspectiva da Comunidade*: prover instalações que habilitem a efetiva entrega de serviços apropriados para as necessidades da comunidade a partir dos elementos satisfação da comunidade e participação.

– *Perspectiva Financeira*: prover instalações que sejam economicamente sustentáveis e acessíveis à comunidade a partir dos elementos custo dos serviços e custo das instalações.

– *Perspectiva Ambiental*: prover instalações que sejam ambientalmente sustentáveis a partir dos elementos gestão energética, gestão de resíduos e de materiais de construção.

Com aplicações de questionários aos usuários do serviço, o autor conclui que há efeitos do desempenho da construção física na qualidade do serviço entregue. Segundo

Brackertz (2006, p. 287) “isto significa que instalações melhores habilitam de fato melhores serviços”.

Murray (2009), por sua vez, já busca discutir os processos de aquisição de bens e serviços nos ambientes públicos locais e seu vínculo com o processo de *commissioning*. Para tal, o autor busca diferenciar formalmente os ciclos de *commissioning*, *procurement* e *purchasing* com a apresentação do ciclo presente na Figura 33. Em sua elaboração argumentativa o ciclo de *purchasing* é o processo de execução de uma contratação de mercadorias ou serviços, enquanto o ciclo de *procurement* trata principalmente da decisão “*make or buy*”.

Segundo Murray (2009), há bastante confusão na literatura europeia sobre a utilização desses três termos. Em busca de resolver esse imbróglio, o ciclo de comissionamento (*commissioning*) é apresentado como sendo o ciclo que une o entendimento das necessidades dos cidadãos alvo até o plano do projeto dos serviços. Enquanto a decisão de sourcing e o ciclo tático de execução da contratação são derivações do primeiro ciclo.

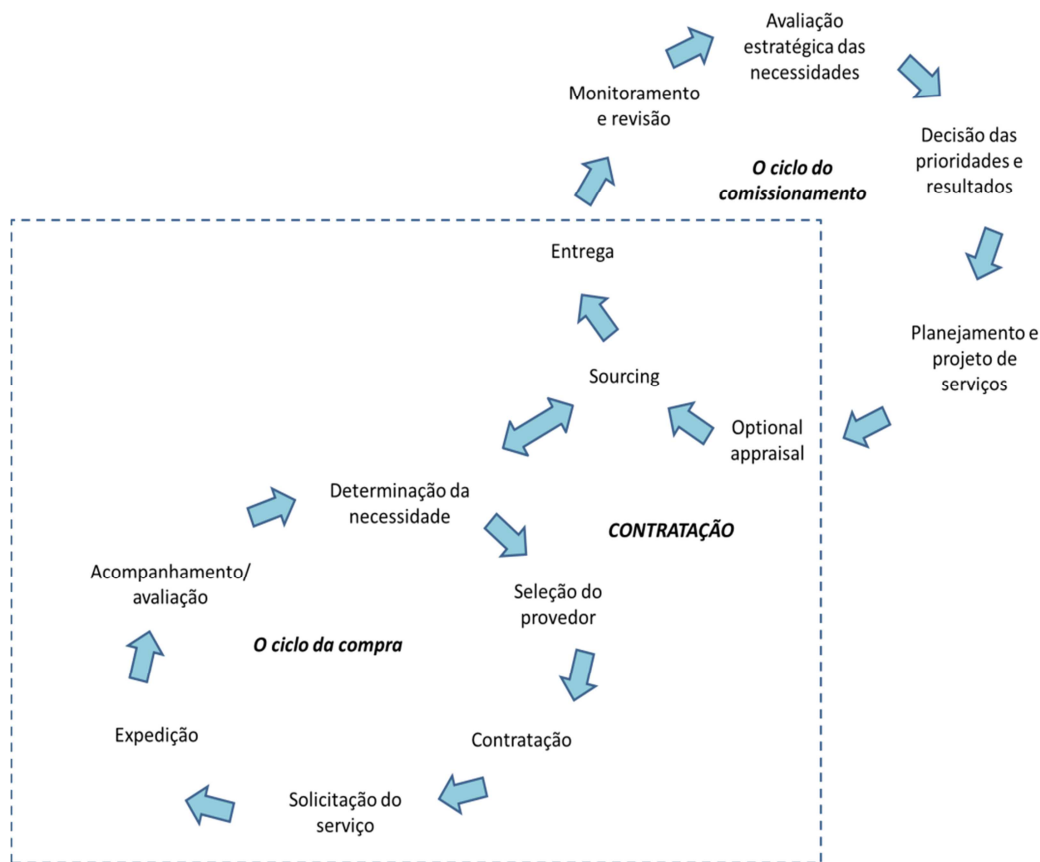


Figura 33 - Ciclo de Comissionamento e Contratação. Fonte: Murray (2009).

Esta lógica de Murray (2009) se diferencia razoavelmente da presente em Bouckaert & Van Dooren (2009), presente na subseção 2.2.4, pois considera os *outcomes* não apenas como retro alimentadores das políticas e serviços colocados em curso, mas como elementos condicionantes para o projeto de políticas e serviços.

Sobre o ciclo de *commissioning*, que particularmente interessa a esse projeto de pesquisa, o governo inglês tem defendido oito princípios para um bom comissionamento (CABINET OFFICE, 2006), a saber:

- Compreenda as necessidades dos usuários e das comunidades garantindo que eles engajem em organizações do terceiro setor para disporem de seus conhecimentos especializados em prática;
- Consulte organizações prestadoras de serviços potenciais, incluindo ONGs e especialistas locais, bem antes da colocação de novos serviços, trabalhando com eles para definir resultados transformadores (*outcomes*) prioritários para esse serviço;
- Resultados impactantes (*outcomes*) para os usuários são o coração do processo de planejamento estratégico;
- Mapeie ao máximo a variedade e utilidade de fornecedores para compreender como eles poderiam contribuir para entregar esses resultados impactantes (*outcomes*);
- Considere investir na capacidade dos provedores, particularmente aqueles que trabalham com localidades difíceis de envolver nos processos participativos;
- Garanta que processos de contratação são transparentes e justos, facilitando o envolvimento de uma ampla gama de fornecedores, inclusive considere subcontratações e construção de consórcios, se apropriado for;
- Procure garantir contratos de longo prazo e partilhe riscos, sempre que adequado, como formas de alcançar eficiência e efetividade;
- Obtenha o *feedback* dos usuários do serviço, comunidades e fornecedores, afim de avaliar a efetividade do processo de comissionamento na satisfação das necessidades locais.

Bovaird (2011), em publicação recente, questiona se, de fato, o comissionamento e entrega de serviços baseados em impactos trazem diferenças significativas na ponta da cadeia. Segundo ele, o movimento inglês teve início com o

desenvolvimento de ciclos de comissionamento que ganharam força na década de 90 e culminaram nas atuais abordagens de comissionamentos estratégicos.

“Comissionamento (*commissioning*) é genericamente um ciclo de acesso às necessidades das pessoas em uma determinada área, projetando e assegurando serviços públicos adequados” (BOVAIRD, 2011, p.6).

Segundo o autor, vários *frameworks* foram elaborados e são aplicados dentro de departamentos dos governos locais ingleses. A Figura 34 exemplifica isso no Departamento de Saúde inglês.

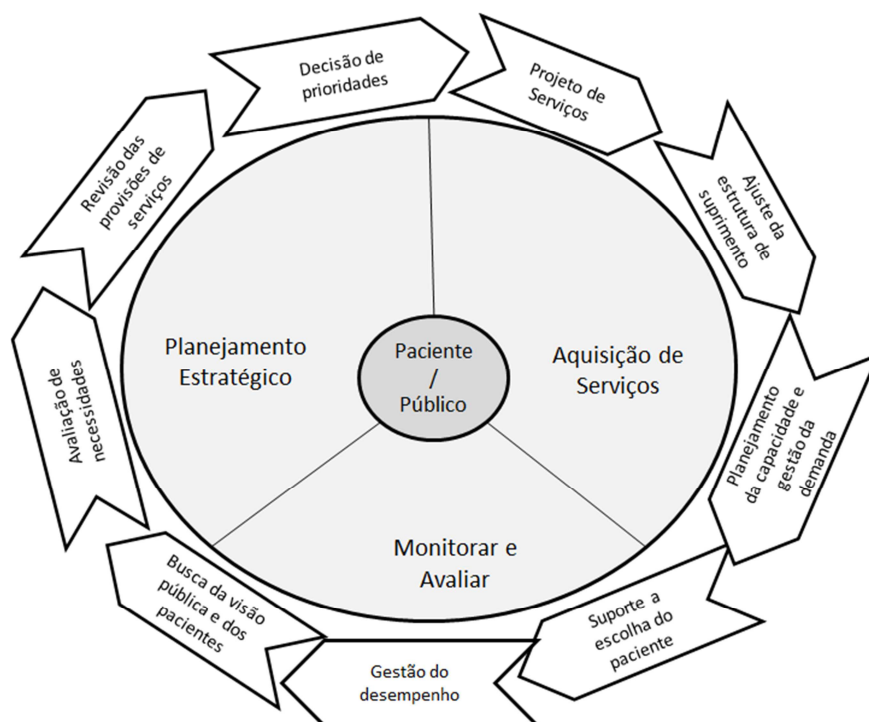


Figura 34 – Exemplo de *framework* para o *strategic commissioning*. Fonte: Bovaird (2011, p. 8).

Sintetizando os objetivos de inúmeras abordagens, Bovaird (2011) complementa que os propósitos dessas iniciativas são: informar o entendimento de diferentes parceiros da cidade sobre os efeitos de suas intervenções; destacar as áreas em que esse entendimento não está formado, de modo que possam ser desenvolvidas discussões para produzir mais entendimento, e, estruturar o debate sobre os impactos prováveis em diferentes tipos de intervenção.

Abiko e Almeida (2001) citam uma pesquisa da *London School of Hygiene and Tropical Medicine* sobre as possibilidades de construir indicadores de salubridade ambiental locais com os cidadãos indianos e sul-africanos beneficiados. Essa pesquisa procurou desenvolver respostas a temas relacionados a: i) *expressão das prioridades*

*comunitárias em indicadores*, é possível se os moradores perceberem utilidade nos mesmos; ii) *desenvolvimento de consenso num grupo de moradores*, apresentar uma lista representativa pode ser mais útil do que necessariamente um conjunto de indicadores que expresse o consenso, haja vista que poucas comunidades podem ser consideradas homogêneas; iii) *relação entre o desenvolvimento de indicadores, engajamento e diálogo*, técnicos e moradores podem trabalhar de forma conjunta, no caso da pesquisa os técnicos apresentaram mais dificuldade por terem que assumir uma nova prática profissional; iv) *influência dos indicadores para a tomada de decisão de intervenções que sejam próximas das necessidades da comunidade*, não houve posicionamento claro sobre essas questões.

Hannah *et al.* (2010), por sua vez, apresentam um trabalho no qual buscam relacionar a contratação de serviços sociais de agências governamentais locais utilizando a abordagem “*Getting to Outcomes*” (GTO). Esta abordagem tem os objetivos comuns às outras, ou seja construir capacidade para planejar, implementar e avaliar programas e buscar melhorá-los mirando impactos. A novidade apresentada pela ferramenta são questões que, se respondidas, auxiliariam na vinculação ansiada. Dessa forma as questões sequenciais são apresentadas abaixo:

- 1) Quais são as necessidades e recursos da localidade?
- 2) Quais são as metas, população alvo e impactos desejados?
- 3) Como a intervenção incorpora as melhores práticas da área?
- 4) Como a intervenção se relaciona com os outros programas já ofertados?
- 5) Quais capacidades são necessárias para implantar a intervenção com qualidade
- 6) Como esta intervenção será realizada (plano)?
- 7) Como a avaliação da qualidade será feita?
- 8) Como a intervenção impactou?
- 9) Como as estratégias de melhoria contínua da qualidade no programa serão incorporadas?
- 10) Caso a intervenção (ou partes) tenha sido satisfatória, como esta será sustentada ao longo do tempo?

Há, ainda, uma abordagem interessante, mas ainda incipiente de autores de gestão pública que trata da coprodução de serviços (BOVAIRD, 2007; JAKOBSEN & ANDERSEN, 2013).

Segundo Bovaird (2007, p. 847), define coprodução dos usuários ou da comunidade como uma prestação de serviços regular, por meio de relacionamentos de longa duração entre prestadores profissionais e usuários do serviço ou outro membro da comunidade, onde ambas as partes fazem contribuições substanciais de recursos.

Dentro dessa perspectiva, são apresentadas algumas formas possíveis de relação entre provedores e usuários no Quadro 4.

Quadro 4 – Faixas de relações entre prestadores profissionais e usuários. Fonte: Bovaird (2007, p. 848).

	<i>Profissionais como os únicos planejadores</i>	<i>Usuários dos Serviços e Comunidade com planejadores em conjunto (coplanners)</i>	<i>Sem participação de profissionais no planejamento</i>
<i>Profissionais como os únicos prestadores</i>	Provisão de serviços tradicional	Provisão de serviços tradicional com usuários e comunidade envolvidos no planejamento e projeto	N/A
<i>Profissionais e usuários/comunidade com prestação conjunta (codeliverers)</i>	Participação dos usuários na entrega de serviços projetados por profissionais	Usuários e profissionais coproduzindo integralmente	Usuários/Comunidade prestam os serviços conjuntamente com profissionais, com pouco planejamento e projeto formais
<i>Usuários/comunidade como únicos prestadores</i>	Entrega realizada pelos usuários e comunidade de serviços projetados por profissionais	Entrega realizada pelos usuários e comunidade de serviços planejados e projetados conjuntamente com profissionais	Auto organização tradicional de serviços comunitários

Por fim, esta pesquisa entende ser crucial, para que a gestão da efetividade se torne possível, que a gestão pública acesse de alguma forma os impactos ou *outcomes*. A partir dos modelos e prescrições aproximadas presentes em autores visitados nesta subseção e na anterior (ABIKO & ALMEIDA, 2001; BERNSTEIN, 2001; BRACKERTZ, 2006; BURNS *et al.*, 2006; MURRAY, 2009; HANNAH *et al.*, 2010; BOVAIRD, 2011; COSTA JUNIOR, 2012; DESIGN COUNCIL, 2013), elabora-se nova proposição de pesquisa:

*Proposição 3 (P3): A definição dos impactos (outcomes) que orientarão o projeto de serviços públicos deve ser realizada a partir de aproximações entre*



*projetistas e cidadãos por meio de processos participativos de entendimento e decisão sobre as necessidades prioritárias.*

## 2.6 Gestão do Desempenho Público

A medição de desempenho tem sido um elemento-chave das reformas do setor público desde 1980. O foco na medição faz parte da abordagem mais ampla das ondas da Nova Gestão Pública que abrangeu a maioria dos Estados da Europa Ocidental. No entanto, é importante salientar que a NPM não originou a ideia de mensurar o desempenho. Desde os anos 40 já existiam discussões sobre a eficiência dos orçamentos, principalmente nos EUA (BOUCKAERT & VAN DOOREN, 2009).

Andrews *et al.* (2006) afirmam, porém, que a partir dos anos 80 e 90, governos pelo mundo todo estiveram interessados em julgar o desempenho de seus serviços públicos. Isto tem produzido regimes complexos e sofisticados para a geração de informação sobre sucessos e fracassos organizacionais a políticos, gestores e ao público em geral. Eles citam uma lista de exemplos que incluem: a mensuração de desempenho das cidades chinesas; o “*Comprehensive Performance Assessment*” nos governos locais ingleses, o “*Government Performance Results Act*” nos Estados Unidos; o “*Service Improvement Initiative*” no Canadá; o “*Putting Service First*” na Austrália, o *Strategic Results Area Networks* na Nova Zelândia, o *Management by Results* na Suécia e a regulação do *Performance Management and Policy Evaluation* na Holanda. Em complemento a característica prática empregada pelos governos, eles detectam também aumento expressivo no interesse acadêmico na compreensão deste fenômeno, quando afirmam que “*pesquisadores tem aumentando sua atenção significativamente para o desempenho dos serviços públicos*” (ANDREWS *et al.*, 2006, p.14).

Bouckaert e Van Dooren (2009) relembram que desde a emergência da NPM, as principais medições focavam o entendimento entre os recursos e a eficiência e que, recentemente, o foco mudou para indicadores que demonstrem a qualidade de vida dos cidadãos e a qualidade da governança pública.

Ingraham (2007) conceitua a capacidade de gestão pública como habilidade das administrações de cumprir com suas responsabilidades em um governo democrático; utilizar sabiamente os recursos públicos e direcioná-los para os objetivos desejados;

gerir programas e pessoas de forma eficiente; e, avaliar se os objetivos estão sendo alcançados.

Heinrich (2010) reitera essa necessidade, ao afirmar que:

*“Precisamos desenvolver medidas que sejam informativas e úteis aos gestores públicos, não só aos “responsáveis”, como legisladores e órgãos de vigilância, para orientá-los a melhorar a qualidade dos serviços e seus resultados. Isso levanta a questão sobre quais informações são mais relevantes aos gestores públicos que buscam aprimorar o desempenho de um governo”* (HEINRICH, 2010, p.54).

A questão levantada toca um ponto óbvio, mas de suma importância. Fazer com que a mensuração de desempenho não se torne mais uma ação burocrática *pro forma* não se tornando um fim em si mesma, ou seja, fazer com que ela gere, de fato, ações de melhoria continuamente. O objetivo deve ser em entender *por que* o desempenho está em certo patamar e *como* ele pode ser alterado, em vez de verificar o atingimento das metas. Este é o sentido que se adota para discutir a *gestão de desempenho* e não apenas sua mensuração ou formalização.

Outro perigo potencial nesse campo é a multiplicidade de nomenclaturas e termos, tais como: planejamento, programação e orçamento com base no desempenho; orçamentação baseada em desempenho; gestão por objetivos; dentre outros. Isto acaba dificultando uma compreensão mais organizada de como e por que medir o desempenho no setor público. Segundo Heinrich (2002), ainda assim, todas essas abordagens procuram evoluir o propósito único e central que tem permanecido inalterado: *melhorar a gestão pública e seus resultados transformadores*.

Ratificando este ponto, Andrews *et al.* (2006) aponta que estudos sobre os fatores determinantes do desempenho público ainda eram um campo em expansão, mas já estavam direcionados ao entendimento de resultados e impactos para além da entrega de unidade produzida de serviços.

Tecendo comparações, a discussão sobre gestão do desempenho no ambiente privado é mais antiga e data do final do século XIX com foco na eficiência do processo produtivo e nos resultados desta sobre a dimensão financeira das organizações, ou seja, sua lucratividade e o retorno sobre investimento. Durante o século XX, observaram-se uma série de mudanças relacionadas a adaptações dos sistemas de medição de desempenho visando o balanceamento de outros fatores que não a excessiva orientação

financeira de curto-prazo tradicional, principalmente, por meio dos métodos do Gerenciamento por Objetivos (*Management by objectives*) propostos por Peter Drucker na década de 50 e dos métodos de Gestão da Qualidade Total conduzidos por Edward Deming a partir da década de 80, inicialmente na realidade japonesa.

Sobre essa questão e ao discutir gestão de desempenho de pesquisa e inovação em empresas privadas, Oliveira (2010) realiza uma varredura bibliográfica utilizando o termo “sistemas de medição de desempenho” para caracterizar as iniciativas organizacionais de acesso a informações dessa natureza. Segundo ele a definição formal para esses sistemas passa por um entendimento do que sejam medidas ou indicadores de desempenho.

*“Por indicador de desempenho, entende-se a informação qualitativa e/ou quantitativa de um fenômeno (ou um processo, ou um resultado), que torna possível a avaliação de sua evolução no tempo e se os objetivos estão sendo alcançados, orientando ações e decisões” (FRANCESCHINI apud OLIVEIRA, 2010, p. 57).*

Seu conceito de sistemas de medição intenciona, ainda, conferir características de organização, articulação e equilíbrio buscando demonstrar se os objetivos em diferentes níveis organizacionais estão sendo cumpridos, não obstante, se os meios pelos quais tais objetivos se cumprem serão alcançados.

No entanto, é notório que o tema torna-se mais complexo na realidade das organizações públicas. A multiplicidade de *stakeholders* interessados e os conflitos inerentes; o ambiente político mais aguçado na busca pelo controle do poder; atritos entre o corpo burocrático e o corpo político; a subjetividade de medidas não financeiras e a pressão exercida pelos cidadãos em alguns casos tornam desafiador o projeto de sistemas de gestão de desempenho no âmbito público.

Em suma, existe, peremptoriamente, a ênfase recente das abordagens de gestão pública na relevância da mensuração de desempenho como uma ferramenta de gestão necessária aos ciclos de elaboração e análise das ações e serviços públicos.

Uma questão crucial para os esforços de medição é a natureza das unidades de análise que compõem os indicadores de desempenho do sistema em questão.

Sobre isso, Andrews *et al.* (2006) informam que medições objetivas são vistas como as mais adequadas pelas pesquisas em gestão pública por receberem a crença de que representam o “mundo real”, de que suas unidades de análise são imparciais e

independentes. Medições subjetivas, por outro lado, costumam ser rotuladas como enviesadas por serem construídas com base na avaliação de diferentes stakeholders da organização.

Brewer (2006), de forma diferente, defende categoricamente que toda a medição de desempenho organizacional é um conceito socialmente construído, logo todas as medições de desempenho seriam subjetivas.

### 2.6.1 *Ambiguidade de Objetivos*

Segundo Chun e Rainey (2006), a ambiguidade de metas organizacionais refere-se à condição de estarem sujeitas a diferentes interpretações, haja vista que os objetivos organizacionais representam um estado futuro desejado, podendo, então, variar de acordo com a perspectiva e expectativa do ator que interpreta. Nesse sentido, a existência de múltiplos *stakeholders* causa, em muitos casos, conflitos entre diferentes objetivos, caracterizando a multidimensionalidade da gestão de desempenho público. Tais autores estabeleceram três tipos de ambiguidade, a saber:

- *Ambiguidade na direção dos objetivos*: relacionada com a inclinação interpretativa na passagem de objetivos gerais da organização para objetivos de ações específicas visando o cumprimento da missão;

- *Ambiguidade na avaliação dos objetivos*: interpretações diferentes sobre os indicadores que medem o progresso das ações organizacionais. Isso pode ocorrer devido à subjetividade de alguns indicadores de desempenho;

- *Ambiguidade na priorização dos objetivos*: relacionada com os diferentes tipos de entendimento sobre as relevâncias relativas de diferentes ações organizacionais frente à estratégia estabelecida;

Heinrich (2010) também analisa essa questão e concorda com a dificuldade vivida pelos gestores públicos nesse aspecto, quando defende que:

*“Um dos desafios enfrentados pelos gestores públicos, quando se propõem a ampliar os indicadores de desempenho para metas mais diretas e orientadas ao resultado final, é o problema de chegar a um consenso sobre objetivos públicos claramente definidos e verificáveis”* (HEINRICH, 2010, p. 61).

É importante salientar, que tais ambiguidades são, em muitos casos, inerentes à política. Podendo ser considerada politicamente racional, então, a estratégia de estabelecer objetivos e indicadores não tão precisos e verificáveis. Isso porque o contrário pode levar a conflitos políticos, nas situações em que diferentes atores têm diferentes valores e expectativas. Sobre isso, Heinrich (2010, p. 62) cita o caso de um departamento americano de veteranos de guerra que definiu como meta “melhorar as condições de saúde dos veteranos” e utilizava indicadores para a redução dos custos por paciente e número de pacientes atendidos, para avaliar os progressos, gerando, assim, uma disparidade clara.

No entanto, os gerentes normalmente desejam e precisam de clareza nos objetivos, a fim de manter a direção estratégica. Isto faz com que a tensão entre essas exigências políticas e de gestão se tornem corriqueiras e convivam em conflito permanente.

A próxima subseção busca produzir, exatamente, clareza sobre como a presente pesquisa lida com os conceitos e práticas que devem orientar a utilização de impactos no projeto de políticas e programas e no sistema de medição de desempenho.

## 2.6.2 *Orientação a Impactos*

Freinkman e Plekha (2010) argumentam que as análises de serviços públicos frequentemente se concentram em avaliar a disponibilidade de recursos (*inputs*), assumindo que maiores quantidades de recursos se traduzem em melhores unidades produzidas de produtos/serviços (*outputs*). Fato que os referidos autores criticam ao afirmar que a relação entre recursos (*inputs*) e impactos (*outcomes*) é, no geral, pior que o esperado.

Em seu artigo sobre o desempenho baseado em impactos, Heinrich (2002) comenta que o *National Performance Review* americano agrupava e reportava o desempenho das agências e programas federais, ao longo da administração Clinton nos EUA, buscando o que funcionava e o que não funcionava. Em seguida, o *Performance and Results Act* em 1993 tornou mandatória as avaliações de desempenho baseadas em impactos para os programas em nível federal. Segundo o autor, o propósito desse sistema é direcionar a atenção para os fins julgados como mais importantes.

“O desenvolvimento dos reports do desempenho dos programas teve como intenção a provisão de *accountability* político em cima dos resultados e a oportunidade de incrementar a capacidade de resposta aos stakeholders dos programas” (HEINRICH, 2002, p. 713).

Bovaird (2011) salienta que os sistemas de gestão de desempenho mais sofisticados estão incrementando o foco nos impactos, definidos como o resultado que entre as entregas dos serviços e os impactos na vida dos cidadãos, ou seja, os benefícios desses serviços mais do que o volume ou qualidade intrínseca dos seus *outputs*.

Segundo Hatry (2005), a mensuração dos impactos serve a um número de propósitos governamentais básicos e vitais:

- Auxilia aos gestores na aplicação de recursos escassos em áreas identificadas por meio da situação de indicadores do tipo *outcomes*;
- Provê informações públicas para a avaliação dos programas bem sucedidos e mal sucedidos, instigando a melhoria da qualidade e dos *outcomes* relacionados a serviços mal avaliados;
- Auxilia na identificação de efeitos na qualidade e em *outcomes*, proporcionados após a realização de mudanças ou adequações em ações e serviços;
- Ajuda no processo de priorização dos recursos do orçamento, fazendo com que eles sejam alocados para produzir o máximo de benefícios para os cidadãos;
- Torna as organizações ou agências mais passíveis de controle (*accountables*) por resultados para o público em geral;
- Pode aumentar a confiança pública na capacidade de geração de resultados;

Dessa forma, os autores citados acima (HEINRICH, 2002; HATRY, 2005) dão ênfase à importância e os benefícios que podem ser obtidos pelo entendimento e utilização da orientação a impactos.

No entanto, apenas esse esforço conceitual não torna a tarefa do projetista de políticas, programas e serviços públicos trivial. Isso porque cada problema social complexo necessita de entendimento próprio e, mesmo assim, o projetista pode ocorrer em vieses funcionais para a determinação desses resultados, ou seja, pode-se considerar como resultado finalístico esperado alguma melhoria setorializada - em educação, saúde, meio ambiente, saneamento, entre inúmeras possibilidades de se recortar e classificar os

problemas do mundo real. Não obstante, é notório que certas ações podem aumentar o desempenho e produzir um ótimo local setorial em detrimento do prejuízo do desempenho de outro setor. Por exemplo, políticas públicas de segurança extremamente repressoras podem gerar melhoria nos índices criminais, mas, paralelamente, produzirem disfunções na área relacionadas ao aumento de mortos por arma de fogo, ocupação de leitos hospitalares, problemas de acesso à escola que podem impactar em outros indicadores tanto no curto prazo quanto em períodos mais longos.

Nesse sentido, coaduna-se com a visão de que impactos sejam entendidos de uma maneira intersetorial e, quando possível, por meio de indicadores objetivos.

*“Um indicador social é uma medida em geral quantitativa dotada de significado social substantivo, usado para substituir, quantificar ou operacionalizar um conceito social abstrato, de interesse teórico (para pesquisa acadêmica) ou programático (para formulação de políticas)”* (JANNUZZI, 2001, p. 2).

Trata-se, portanto, de um recurso que pode informar, com parcimônia, aspectos representativos da realidade em análise. Dessa forma, pode-se torná-los subsídios relevantes para a formulação de ações e intervenções estatais ou não estatais, bem como podem possibilitar o monitoramento permanente das condições de bem-estar da população em questão.

Os indicadores podem ser de várias naturezas. É comum a existência de indicadores setoriais, mas existem também classificações temáticas ainda mais agregadas, usadas na denominação dos sistemas de indicadores sociais, como os indicadores socioeconômicos, de condições de vida, de qualidade de vida, desenvolvimento humano ou indicadores ambientais (JANNUZZI, 2001).

*“Um programa público de reurbanização de favelas, por exemplo, pode ter sua eficiência avaliada em termos do volume de investimentos por unidade de área física, a eficácia, por indicadores relacionados à melhoria das condições de moradia, infraestrutura e acessibilidade do local e sua efetividade social por indicadores de mortalidade infantil, nível de coesão social e participação na comunidade, nível de criminalidade, etc.”* (JANNUZZI, 2001, p. 4).

Nesse sentido, para que programas e serviços públicos se orientem à efetividade, há a necessidade da construção de uma teia relacional de objetivos que busquem uma

condição, no sentido amplo da palavra, melhor do que a diagnosticada. Neste trabalho, tal condição ansiada é denominada qualidade de vida ou bem-estar. O conceito, *per se*, é subjetivo e relativo. Contudo, métricas importantes foram desenvolvidas no intuito de produzir informações que caracterizassem a qualidade de vida de determinada população.

Segundo Herculano (2000) a avaliação da qualidade de vida pode ser realizada por meio do exame da capacidade efetiva de um grupo social em satisfazer suas necessidades com base nos recursos disponíveis (condições de saúde, grau de instrução, condições ambientais e sanitárias). O autor defende, ainda, que a qualidade de vida deveria ser a soma das condições econômicas, ambientais, científico-culturais e políticas construídas coletivamente e disponíveis para que os indivíduos possam usufruir e se desenvolver.

Sobre isso, Marques (2008) discute a mensuração da qualidade de vida sobre mesmo objeto que este projeto de tese propõe trabalhar, o município de Macaé, conforme aprofundado na seção 3.4. Nessa pesquisa, a autora busca uma solução por geoprocessamento que represente as condições de qualidade de vida das diferentes localidades macaenses. Ao analisar autores que discutem a mensuração da qualidade de vida, a autora afirma que:

*“Um ponto sobre o qual todos concordam é o patamar material mínimo e universal para falar em qualidade de vida e que diz respeito à satisfação de, pelo menos, necessidades mais elementares da vida humana: alimentação, acesso à água potável, habitação, trabalho. Educação, saúde e lazer, considerados elementos materiais que têm como referência noções relativas de conforto, bem-estar e realização individual e coletiva” (MARQUES, 2008, p.42).*

Este assunto se enquadra nas discussões sobre indicadores de desenvolvimento social que, para Herculano (2000), pretendem:

- Avaliar necessidades de políticas sociais;
- Identificar locais com mais necessidade de políticas sociais;
- Comparar localidades;
- Avaliar a evolução temporal de políticas implantadas;
- Classificar localidades para a dotação de recursos e de investimentos;
- Pontuar a distância em relação à situação ideal;



Para tal, essa autora salienta que são necessários: dados quantificáveis e confiáveis; um sistema continuado e padronizado de captação de dados; uma escala local (bairros; favelas; zonas urbanas); processamento e divulgação periódica; e, atualização constante e periodicidade que os torne comparáveis (HERCULANO, 2000).

Em busca da realização desta árdua tarefa que é medir o desenvolvimento em qualidade de vida de determinado grupo social, indicadores foram desenvolvidos e se aperfeiçoando (MARQUES, 2008), a saber:

– *Indicadores de 1ª geração (PIB e PIB per capita)*: começaram a ser mais utilizados após a Segunda Guerra Mundial para ajudar na comparação econômica. O foco desses indicadores é gerar conhecimento sobre o estado das contas nacionais e da evolução dos agregados macroeconômicos. Diante da facilidade de entendimento, foram universalizados na década de 50, gerando classificações entre os países. Após entendimento e constatação de que o crescimento das atividades econômicas, sozinho, não produz evolução no nível de qualidade de vida, novos indicadores tornaram-se necessários.

– *Indicadores de 2ª geração (IDH, IDH-M)*: na década de 90, por meio de estudos do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), foi desenvolvido o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Este desenvolvimento foi liderado pelos economistas *Amartya Sen* e *Mahbub ul Haq*, sendo considerada uma mudança da visão dos seres humanos apenas como força produtora para o papel de beneficiários principais de ações públicas. O IDH consiste na média aritmética de três índices que mensuram: *a renda*, refletindo a capacidade de compra por meio de uma medida de paridade desse poder de compra (*purchase power parity – PPP*) e permitindo a comparação entre países; *escolaridade*, retratando a alfabetização e taxa de matrícula e *longevidade*, por meio da esperança de vida ao nascer. Em 1994, o IDH passou a ser ajustado para mitigar diferenças grandes por regiões dos países. O Brasil, por exemplo, que tem grande concentração de renda passou de um IDH de 0,756 em 1992, para 0,436, quando se ponderou as distorções de renda (PNUD, 2010).

O IDH-M é uma versão desenvolvida para os municípios brasileiros e utiliza as mesmas dimensões: Renda, Educação e Longevidade, no entanto o método é diferente, não cabendo assim comparações entre o IDH e o IDH-M.

Segundo o Atlas do Desenvolvimento no Brasil de 2013 (PNUD, 2013) realizado com dados do Censo de 2010, para a avaliação da dimensão *educação* ou *acesso ao conhecimento*, são considerados cinco indicadores, com pesos diferentes:

percentual de pessoas com mais de 18 anos com o ensino fundamental completo (com peso um); percentual de crianças de cinco e seis anos na escola (peso dois); percentual de crianças entre 11 e 13 anos finalizando o ensino fundamental; percentual de adolescentes entre quinze e dezessete anos com o fundamental completo; e, percentual de adolescentes entre dezoito e vinte anos com o ensino médio completo.

Para a avaliação da dimensão *longevidade* ou *vida longa e saudável*, o IDH municipal considera o mesmo indicador do IDH de países: a esperança de vida ao nascer. Esse indicador mostra o número médio de anos que uma pessoa nascida naquela localidade no ano de referência deve viver.

Para a avaliação da dimensão *renda* ou *padrão de vida*, o critério usado é a renda municipal *per capita*, ou seja, a renda média de cada residente no município. Para se chegar a esse valor soma-se a renda de todos os residentes e divide-se o resultado pelo número de pessoas que moram no município. Este cálculo da renda municipal *per capita* é feito a partir das respostas ao questionário expandido do Censo – um questionário mais detalhado do que o universal e que é aplicado a uma amostra dos domicílios visitados pelos recenseadores. Através dessa amostra do Censo são expandidos para o total da população municipal e, então, usados para o cálculo da dimensão renda do IDH-M.

Após esses cálculos, o IDH- M de cada município é fruto da média aritmética simples desses três subíndices.

– *Indicadores de 3ª geração (IDG, ICV, Indicadores Ambientais)*: novos índices vêm sendo desenvolvidos desde a utilização do IDH pelo PNUD. São variações que enfatizam alguma característica não utilizadas no IDH. O índice de desenvolvimento relacionado ao gênero (IDG) leva em conta as diferenças entre os sexos, principalmente entre os rendimentos de homens e mulheres. O Índice de Condição de Vida (ICV) foi desenvolvido em bases idênticas ao IDH, mas utiliza também, dimensões relacionadas à situação da infância e da habitação. As críticas ao IDH e suas variações decorrem do fato dessas informações não apresentarem relação com o quão sustentável a comunidade em questão é, por não utilizar aspectos da situação ambiental.

Em complemento à discussão da organização de informações socioeconômicas, Stassun e Filho (2012) agregam o conceito de geoprocessamento como um sistema de informação geográfica que pode ser aplicado em municípios para obter informações globais de infraestrutura, saúde, educação, saneamento e criminalidade, permitindo a

construção e o planejamento de políticas públicas mais eficientes e melhor dispostas espacialmente.

O fator localização é importante para uma série de atividades municipais. O aspecto financeiro, principalmente, pode ser alavancado a partir da melhoria da gestão de arrecadação de impostos sobre Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU), dentre outros. Nesse sentido, a utilização pode ser ampliada atingindo diversas atividades, como por exemplo: ordenamento e gestão do território, otimização de arrecadação, localização de equipamentos e serviços públicos, identificação de público-alvo de políticas públicas, gestão ambiental, gerenciamento do sistema de transportes e comunicação (STASSUN & FILHO, 2012).

Nesse sentido, reitera-se nessa pesquisa a importância do diagnóstico das condições de vida da população local por meio de índices que não se restrinjam excessivamente a certas dimensões, sejam econômicas ou sociais de forma setorializada. Portanto, coaduna-se com a construção de índices de composição mais complexa, de múltiplas dimensões ou multicritérios. Ademais, com vistas à ampliação das potencialidades inerentes aos governos locais, defende-se que essas informações devam ser espacialmente reconhecidas, de forma que o ente municipal tenha conhecimento das condições de seu território.

Dessa forma, a partir de tais aspectos apreendidos dos autores mencionados (HERCULANO, 2000; JANNUZZI, 2001; HEINRICH, 2002; HARTRY, 2005; MARQUES, 2008; BOVAIRD, 2011; STASSUN & FILHO, 2012), enuncia-se a proposição abaixo:

*Proposição 4 (P4): A existência de uma base de dados georreferenciada com informações demográficas e indicadores socioeconômicos possibilita o estabelecimento de processos mais objetivos para priorização espacial e/ou temática, bem como para a elaboração de políticas, programas e serviços públicos.*

Aproximando os conceitos de encontro ao objeto de interesse desta pesquisa, Andrews e Shah (2005) discutem a mensuração de desempenho em governos locais em países em desenvolvimento (incluindo o Brasil) e elencam cinco critérios que deveriam ser utilizados pela avaliação de desempenho desses entes: *conformidade à legislação; manutenção da saúde fiscal; capacidade de resposta; eficiência e accountability aos*

*cidadãos*. O argumento reside na suposta vantagem que os governos locais teriam para gerar, principalmente, capacidade de resposta e *accountability*.

Os autores elevam a relevância da capacidade de resposta (*responsiveness*) no desempenho de governos locais e afirmam que “*dois aspectos da provisão de serviços em governos locais requerem atenção específica em qualquer avaliação de capacidade de resposta: o nível da influência política local nas decisões de alocação e o nível da participação civil neste processo decisório*” (ANDREWS & SHAH, 2005, p. 72).

O argumento reside na tendência favorável aos governos descentralizados para entendimento das especificidades dos problemas devido à maior proximidade e convivência com os grupos de cidadãos. Os autores, ainda, citam exemplos de experiências como o programa de orçamento participativo de Belo Horizonte e Porto Alegre, experiências parecidas em Pérez Zeledón na Costa Rica, no Peru e na Colômbia entre outros, para defender a correlação entre participação e capacidade de resposta dos governos locais. (ANDREWS & SHAH, 2005).

Além da capacidade de resposta, o *accountability* também é comumente utilizado como argumento favorável à descentralização. A ideia reside na suposta cobrança social maior sobre os governantes locais, que em contrapartida, deveriam dar mais transparência às ações possibilitando esse controle.

Segundo Heinrich (2010, p.53) “*a prestação de contas (accountability) – ao Legislativo, aos contribuintes, e aos grupos de interesse dos programas – é um dos principais objetivos da avaliação de desempenho do setor público*”.

É importante salientar que a teoria assume que os cidadãos locais teriam habilidade e representatividade para cobrar pelas ações e desempenhos, conformando o comportamento dos governantes e instituições. Todavia isso é apenas possível quando a representatividade acontece por meio da utilização de informações e canais que deem voz para os cidadãos exigirem desempenho governamental. No entanto, esta posição cidadã politicamente ativa está relacionado com o chamado *capital social* da comunidade. Capital social é um conceito associado à capacidade de certo grupo social atuar e participar de forma cívica exigindo seus direitos e cumprindo seus deveres. Segundo análise de Putnam (2005) sobre o desempenho dos governos regionais italianos e das diferenças entre os nortistas e sulistas, tal capacidade está diretamente relacionada com o desempenho institucional dos governos democráticos. Sobre isso ele aponta:

*“O desempenho do governo representativo é favorecido pela infraestrutura social das comunidades cívicas e pelos valores democráticos tanto das autoridades quanto dos cidadãos. O que é mais fundamental para a comunidade cívica é a capacidade social de colaborar visando a interesses comuns”* (PUTNAM, 2005, p. 192).

Entretanto, Putnam (2005) conclui de forma pessimista que esta condição cívica tem profundas raízes históricas e demanda tempo para se transformar. Dessa forma, desenvolver capital social é árduo, mas, segundo autor, fundamental para a obtenção de melhores desempenhos das instituições políticas.

Por ora, este projeto de pesquisa reafirma que a sistematização da geração de informações sobre o desempenho das ações desses entes e das condições de vida das comunidades é anterior para que o avanço da capacidade de resposta e do *accountability* por parte dos cidadãos avance.

Até o momento, a seção desenvolveu uma discussão mais próxima dos considerados impactos. Entretanto, no mundo real, o projetista e gestor público enfrentarão dificuldades em conceber programas e serviços públicos com clara relação com impactos nesse nível discutido até aqui. Nesse sentido, é que os resultados intermediários (produtos/serviços) têm fundamental importância para que não se perca a orientação aos impactos e mantenha-se certa objetividade na elaboração das ações. Sobre o estabelecimento desses, a montagem é consideravelmente contingencial, mas, em termos gerais, deve-se atentar para o perigo da composição e mensuração funcionais.

### 2.6.3 *Avaliação de Impactos*

Apesar das dificuldades inerentes ao exercício de projetar a cadeia de impactos de certa ação pública, considera-se que tal esforço só é justificável quando combinado com ações de avaliação que possibilitem análises comparativas entre o projetado e o real ou sua *proxy*.

Sobre esse tema, Cotta (1998) afirmava que, mesmo sendo um assunto discutido teoricamente, a avaliação de programas sociais ainda não era utilizada de forma massiva na administração pública, principalmente na brasileira. Segundo a autora, as causas

estavam ligadas a complexidade das metodologias de avaliação e ao desinteresse dos formuladores de políticas e responsáveis pelos programas.

Alinhados com essa visão, Trevisan e Van Bellen (2006) analisam que pesquisas sobre as ações públicas não são recentes no mundo, partem da década de 1950 e se intensificam nos anos 70, com ênfases na definição das políticas públicas, o que gradualmente conferiu destaque aos aspectos dinâmicos do *policy process* e aos distintos atores, estatais e não estatais. Entretanto, no Brasil os estudos sobre políticas públicas são bem recentes e as temáticas principais se atêm à análise das instituições ou à caracterização dos processos de negociação das políticas setoriais específicas.

Cotta (1998) faz uma leitura das principais abordagens avaliativas, a saber:

- *o modelo de pesquisa em ciência social (social science research model)*: a adoção dessa abordagem confere mais rigor e menos tendenciosidade às análises, haja vista os recursos experimentais utilizados. Dessa forma, busca-se atribuir relação causal entre as mudanças observadas na situação-problema e a ação avaliada. Entretanto, é arriscado derivar conclusões definitivas sobre o sucesso da intervenção, principalmente, para replicações em outros ambientes, pois o maior rigor não garante conclusões definitivas e generalizáveis;

- *a avaliação baseada em objetivos (goal-based evaluation)*: é orientada a verificar a eficácia do projeto, pois foca nos objetivos pré-estabelecidos. Por isso, pode se encobrir aspectos que podem ser tão ou mais importantes para o processo avaliativo.

- *a avaliação de “caixa preta” (black box evaluation)*: tal abordagem se restringe ao exame dos resultados, sem adentrar no processo de condução do programa, seus objetivos ou seu funcionamento mais detalhado. Nesse sentido, não se anseia a retroalimentação sobre a forma e funcionamento da intervenção, dado que não busca explicação que respalde os resultados aferidos;

- *o modelo naturalista ou qualitativo de avaliação (naturalistic or qualitative evaluation)*: tal modelo se atenta mais à compreensão do significado da intervenção em detrimento de seus efeitos. O método costuma ser realizado por meio de contato direto com os *stakeholders* da situação-problema, imprimindo, no geral, características mais descritivas do que explicativas;

De acordo com Trevisan e Van Bellen (2006), por sua vez, três modalidades de avaliação de ações públicas se sobressaem: avaliação de metas, avaliação de processos e avaliação de impacto.

Sobre a última, de interesse desta tese, tratar-se-ia da focalização analítica sobre os efeitos ou impactos produzidos sobre a sociedade. Busca-se neste tipo de avaliação detectar as mudanças ocorridas, sua relação com a intervenção em análise e em que medida elas ocorreram. Nesse sentido, a avaliação de impacto procede quando há propósitos inseridos na ação em análise que visam alterações de caráter social e quando se observa validade em explicações causais para aspectos dessa natureza (TREVISAN & VAN BELLEN, 2006).

Gertler *et al.* (2011), por sua vez, relacionam as ações de avaliação de impacto às teorias de mudança, pois, segundo os autores, tais ações procuram relacionar cadeias de resultados com ações de implementação.

*“Trabalhando com os stakeholders da intervenção para pôr em prática juntos uma teoria de mudança pode esclarecer e melhorar o projeto da intervenção. Isto é especialmente importante em intervenções que objetivem influenciar o comportamento: teorias da mudança podem ajudar a separar os insumos e atividades das intervenções, os unidade produzida de serviços que são entregues, e os resultados que decorrem de mudanças em comportamentos esperados entre os beneficiários.”* (GERTLER *et al.*, 2011, p. 22).

Dessa forma, os objetivos da avaliação de impactos partem da indagação se houve alteração na situação alvo após certa intervenção. Em seguida à resposta positiva, busca-se identificar os aspectos da intervenção que guardam relação com os efeitos observados. Tarefas extremamente difíceis para ambientes sociais dinâmicos e complexos, sobre os quais uma série de acontecimentos ocorrem simultaneamente de forma direta e indireta.

*“Para estabelecer uma relação de causalidade, é necessário demonstrar que a causa precede o efeito no tempo, que a causa e o efeito variam simultaneamente e no mesmo sentido, e que não existe nenhuma explicação alternativa para o efeito além da causa explicitada. Apenas desenhos de investigação rigorosos permitem que se responda a estas três perguntas. Os especialistas recorrem a certas estratégias para aumentar o rigor das avaliações, tais como: observar os participantes diversas vezes antes e depois da intervenção; observar indivíduos que não foram expostos ao programa ou projeto”* (COTTA, 1998, p. 116).

Apreende-se então que tais análises de impacto devem ser precedidas de métodos planejados e estruturados para demonstrarem capacidade e representatividade explicativa das relações causais. A partir de Cotta (1998) e Gertler *et al.* (2011), então, estruturou-se o Quadro 5, abaixo, para reunir as principais abordagens metodológicas que buscam avaliar os impactos de ações públicas

Quadro 5 - Métodos de avaliações de impacto. Fonte: Adaptado de Cotta (1998) e Gertler *et al.* (2011)

Método	Definição
Pré-Pós	Mede a variação temporal de mudanças no grupo de tratamento entre a situação anterior e posterior à intervenção.
Diferença Simples	Mede as diferenças entre o grupo de tratamento e o grupo de controle apenas após o término da intervenção.
Diferenças em Diferenças	Compara a variação dos resultados do grupo de tratamento ao longo do tempo contra a progressão de um grupo de controle.
Regressão Multivariada	Os participantes da intervenção são comparados com os não participantes, controlando outros fatores potencialmente explicativos.
“Matching”	Os indivíduos do grupo tratado são comparados com indivíduos similares do grupo de comparação.
Avaliação Aleatória	Método experimental para medir relações causais entre duas variáveis, comparando participantes e não participantes, quando a participação foi randomizada.

Estes métodos são divididos em experimentais e quase experimentais. O método experimental se caracteriza pela aleatorização na seleção dos grupos de tratamento e de controle. No entanto, costuma ser difícil a possibilidade de aleatorização entre grupos estatisticamente idênticos para a aplicação de ações públicas, pois exigem uma amostra suficientemente grande.

Dessa forma, é mais comum a utilização de métodos quase experimentais, onde a escolha dos integrantes do grupo de controle não é totalmente aleatória, mas busca-se o controle de enviesamentos. De acordo com Cotta (1998), os quase experimentos permitem o controle de diversos vieses e geram resultados razoavelmente confiáveis.

A análise *pré-pós* guarda dificuldade para se assegurar causalidade, haja vista que não isola os participantes de outras ações e torna difícil relacionar apenas a intervenção aos resultados. O método *diferença simples* não possibilita o conhecimento se as mudanças observadas após a intervenção já eram tendência antes da mesma, logo não discernem com clareza se são efeitos, exclusivamente, decorrentes da ação analisada.

O método *diferenças em diferenças*, por sua vez, busca conhecer a situação antes e depois de grupos de tratamento e de controle e considera o impacto apenas as diferenças entre eles. A dificuldade reside em encontrar grupos homogêneos que apresentem trajetórias semelhantes sem a existência do programa.



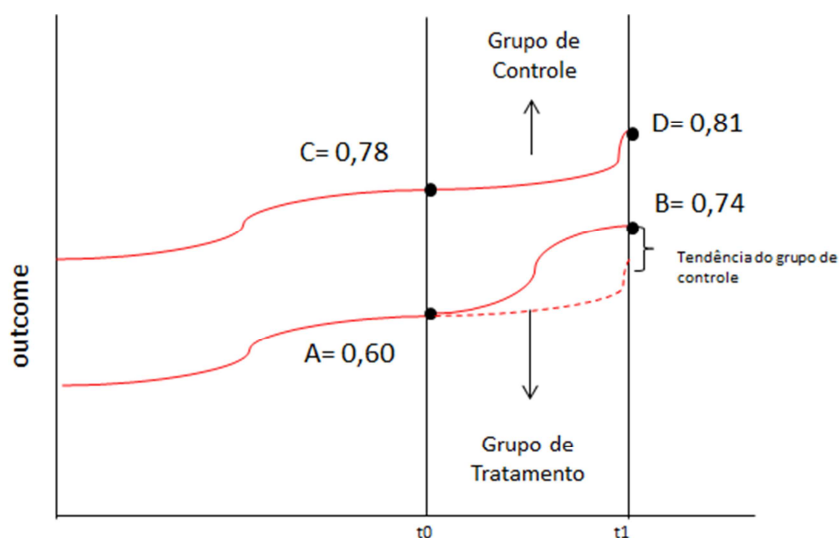


Figura 35 – Método Diferenças em Diferenças, Fonte: Gertler *et al.* (2011, p. 97).

A partir da Figura 35, o resultado de impacto sairia da diferença do grupo de tratamento ( $B - A$ ) subtraindo a diferença do grupo de controle ( $D - C$ ).

Sob o método de *regressão multivariada*, por sua vez, busca-se mitigar vieses no tratamento assegurando que variáveis não utilizadas não têm correlação com os resultados ou são idênticas entre os grupos de tratamento e controle. Por fim, o método *matching* procura estabelecer grupos de controle pareados aos indivíduos participantes.

Sob uma perspectiva diferente, Heinrich (2010) discute as nuances relacionadas à capacidade de gestão dos gestores públicos, haja vista que as políticas e programas públicos estão sendo administrados por meio de estruturas de governança cada vez mais complexas devido a enorme quantidade de cooperação e parcerias entre organizações. Nesse sentido, até para o resguardo em relação aos órgãos de controle, costuma haver nos gestores receio de se comprometerem com padrões de desempenho que levem em conta a capacidade de cada órgão ou dos gestores em realizar mudanças. Para lidar com esta outra possível imprecisão, há a alternativa de adoção de um indicador único com foco mais estrito e relativamente direto. Comumente então, segundo Heinrich (2010), recorre-se a medidas de satisfação dos cidadãos.

Scott e Vitartas (2008) discutem pesquisas que buscam explicar os fatores que influenciam as análises de satisfação. Comentam que Hughey e Bardo em 1987 identificaram quatro fatores: cuidado com a comunidade; sentimento de pertencimento ao local; qualidade da vida comunitária e alienação; e, aceitação.

Sendo assim, é interessante considerar a subjetividade da análise e, dependendo do capital social existente pode-se obter um resultado razoavelmente inclinado pela falta

de capacidade crítica. Sobre isso, Heinrich (2010, p. 66) concorda que “há pesquisas sobre as atitudes de cidadãos que revelam considerável ambiguidade de volatilidade de preferências, bem como avaliações inconsistentes de serviços e impostos”. Sendo assim, não se tornaria confiável obter caminhos para o aprimoramento do desempenho governamental apenas com índices de satisfação popular.

Em posição contrária, Altman (2001), com base em estudos que correlacionam a satisfação de cidadãos com análises técnicas do serviço para coleta de lixo, defende que estes estudos evidenciam em favor da correspondência entre mensurações subjetivas e objetivas do desempenho governamental, ou seja, a satisfação do cidadão poderia ser um meio confiável para as instituições governamentais refletirem sobre os serviços, fato também defendido por Holzer *et al.* (2009). Por fim, o autor ressalva que para serviços menos visíveis como segurança ou proteção ao fogo, as percepções dos usuários tendem a ser menos acuradas.

Sobre esses diferentes posicionamentos, a pesquisa se coloca favoravelmente ao desenvolvimento de análises híbridas (“*quanti-quali*”), pois dessa forma é possível ter mais equilíbrio entre vieses possíveis (políticos, educacionais, dentre outros) na posição da população investigada; e, ao mesmo tempo, ter meios de identificar alguma insatisfação da população relacionada à oferta, objeto da análise.

Em suma, é importante ressaltar que, analogamente à crítica de Heinrich (2010) sobre as análises de satisfação, os demais métodos discutidos nessa subseção também recebem críticas. Cotta (1998), por exemplo, analisando a utilidade das avaliações de impacto experimentais e quase experimentais aponta para perigos tecnocráticos, que costumam ignorar aspectos restritivos de natureza social, político e organizacional onde a implantação ocorre.

Por fim, a partir de Cotta (1998) e Gertler *et al.* (2011) é possível derivar a proposição de pesquisa abaixo:

*Proposição 5 (P5): Avaliações de impacto devem ser realizadas por meio de método rigoroso que busque relações causais entre fatores da ação pública e impactos.*

## 2.7 Artefato Conceitual: Ciclo de Projeto e Avaliação de Serviços Públicos orientados à Efetividade

Conforme mencionado na seção 1.3, a pergunta problema se originou de uma premissa inicial de que o ciclo presente na Figura 11 tem sentido lógico. A partir disso, gerou-se a suposição que os governos locais não o desenvolvem integralmente e a literatura foi explorada em busca de abordagens teóricas e metodológicas para o projeto e avaliação de serviços locais objetivando efetividade. As principais abordagens encontradas foram desenvolvidas nas seções anteriores, durante o presente capítulo.

Em níveis de agregação elevados, esquemas mais robustos e análogos ao esboçado na Figura 11 foram encontrados (BERNSTEIN, 2001; HANNAH *et al.*, 2010; BOVAIRD, 2011), porém a revisão sistemática da literatura, presente na seção 2.1, confirmou a condição particionada e multifacetada da literatura compulsada e a inexistência de estudos sobre a estruturação de serviços públicos locais, principalmente, em ambientes urbanos degradados, tais como, os assentamentos subnormais.

Portanto, a pesquisa desenvolveu-se de forma a organizar conceitos e prescrições aproximadas contidas no material teórico de trabalho e, dado que não foram encontrados esquemas robustos, decidiu-se pela articulação desses elementos. A partir disso, então, elaborou-se um modelo com o ciclo esperado para o projeto e avaliação de serviços públicos locais orientados à efetividade. Trata-se, portanto, de artefato oriundo da parte teórico-conceitual da pesquisa. Na seção 3.1, serão detalhados aspectos da *Design Science* que dão origem ao termo e conformam a abordagem metodológica mais ampla.

Sobre isso, a pesquisa se apoia em publicação recente de Martins (2012) sobre a metodologia da pesquisa científica para a engenharia de produção sobre os princípios da pesquisa para defender que um modelo representa ordem. Segundo o autor, trata-se de uma construção mental ordenada que torna possível o “*como deveria ser*”.

No entanto, Martins (2012) ressalva em seguida:

*“Não basta ter contato com o conhecimento existente sobre a ordem, lendo inúmeras referências sobre o assunto. Isso é necessário, mas não suficiente. Faz-se necessário articular os conceitos pertinentes de forma a*

*fazer sentido para estabelecer a ordem no modelo. Assim a pesquisa precisa lançar a mão da imaginação” (MARTINS, 2012, p.12).*

Sendo assim, a Figura 36 representa o artefato produzido. Cabe salientar que tal construção também é condição fundamental pelo fato da estrutura do método de trabalho primar por uma investigação empírica. Sobre isso, diversos autores argumentam sobre a necessidade de base conceitual organizada para que a montagem dos instrumentos de coleta de dados e análise sejam eficazes na pesquisa em campo, conforme será discutido no capítulo seguinte (STAKE, 2005, DUL & HAK, 2008; YIN, 2009; MIGUEL & SOUSA, 2012).

Primeiramente, o esquema conceitual tem como pano de fundo a tríade *matusiana* (MATUS, 2000) para posicionar algumas etapas do ciclo nos seus vértices. Este posicionamento reforça que esta pesquisa dialoga principalmente com a capacidade de gestão da equipe tecnopolítica municipal e com o desdobramento do projeto de governo para o plano tático e operacional. Aspectos relativos à governabilidade são muito importantes para que o capital político se mantenha alto e propicie condições para as intervenções, mas esses aspectos estão fora da delimitação estabelecida pela pesquisa.

O esquema contém uma divisão em níveis para efeitos de localização geral das etapas em gradientes hierárquicos comuns a grande maioria das estruturas organizacionais dos entes municipais e suas autarquias. Assim, o nível denominado *macro governamental* concentra etapas relacionadas à análise estratégica do ente que deveria produzir seu projeto de governo e planos, em geral, de nível agregado e de prazos extensos.

É importante afirmar, que o escopo da presente pesquisa está limitado aos níveis inferiores, conforme delimitado pela linha tracejada em vermelho na Figura 36 abaixo.

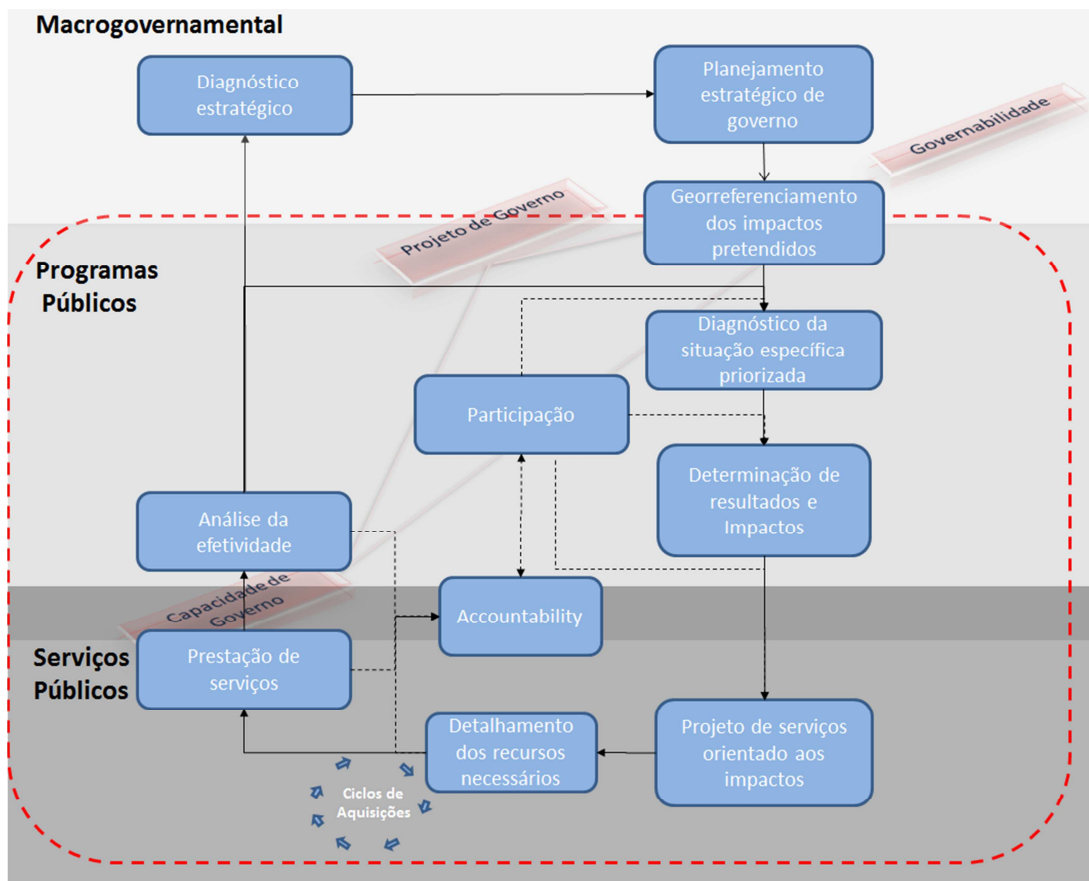


Figura 36 – Artefato Conceitual. Fonte: o autor.

A etapa “*georreferenciamento dos impactos pretendidos*” cumpre papel relevante no ciclo esperado, pois intermedeia o nível “macro organizacional” e o nível “programas públicos”. A concepção da gradação posta advém do entendimento de que o nível “macro organizacional” produz, principalmente, uma declaração agregada de desafios e objetivos a serem perseguidos pelo governo em questão, nos termos dessa pesquisa, conforme a subseção 2.2.3, as políticas públicas locais. As saídas desse nível são insumos cruciais para os desdobramentos nos outros níveis,

O nível mais inferior é denominado “serviços públicos”, pois se trata da ação final e, normalmente, contínua que costuma gerar resultados perenes aos cidadãos. Esta perspectiva traz consigo hipótese de que o que transforma é a prestação contínua de serviços. Para o *design* de certos serviços pode ser necessária à modificação da infraestrutura urbana existente, uma série de investimentos em equipamentos urbanos dentre outras ações. Contudo, defende-se aqui que o que gera impactos nos índices de desenvolvimento são serviços públicos (não necessariamente estatais) recebidos pela população.

Faz-se necessário, então, o escrutínio das etapas e conceitos relacionado com as referentes fontes compulsadas, a saber:

- *Diagnóstico Estratégico*: concentra técnicas e procedimentos que produzem entendimento situacional do governo local (MATUS, 2005; BOVAIRD, 2011).

- *Planejamento estratégico de governo*: contém os objetivos e efeitos técnicos e políticos projetados e determina o nível (a meta) que se pretende alcançar nos indicadores estratégicos temporalmente determinados. (BERNSTEIN, 2001; BOLTON & LEACH; 2002; MCADAM & WALKER, 2003; ENTICOTT & ENTWISTLE, 2007; GREASLEY *et al.*, 2010; PARK & KERLEY, 2011).

- *Georreferenciamento dos impactos pretendidos*: determina uma visão espacial da situação atual dos indicadores socioeconômicos relacionados aos objetivos estratégicos e das metas traçadas para eles, bem como possibilita processos de priorização de ações táticas e operacionais. (RAMOS, 2005; STASSUN & FILHO, 2012). Relaciona-se com a Proposição 4 (P4), apresentada na subseção 2.6.2.

- *Diagnóstico da situação específica priorizada*: consiste no aprofundamento da situação atual dos impactos almejados sobre determinado recorte submunicipal (bairro, comunidade, setor censitário, entre outros) a partir de priorização tecnopolítica. Para tal, são necessários métodos para compreensão e informações específicas do *modus operandi* e das condições de vida na localidade alvo. (GASTER, 1996; JANNUZZI, 2001; OECD, 2008; BURNS *et al.*, 2006; DIAS *et al.*, 2010; LIN *et al.*, 2011). Relaciona-se com a Proposição (P4), enunciado na subseção 2.6.2 e com a Proposição (P3), mencionada na subseção 2.5.4.

- *Determinação de resultados e impactos*: trata-se da concepção de resultados em diferentes horizontes temporais almejados pelo programa público que , conseqüentemente, devem orientar a concepção do conjunto de serviços públicos que devem produzir impactos ao longo do tempo (SANDERSON, 1996; BERNSTEIN, 2001; TREVISAN & VAN BELLEN, 2006; BREITBARTH *et al.* 2010; HANNAH *et al.*, 2010; VAN LOON *et al.*, 2013). Relaciona-se com a Proposição 1 (P1), presente na subseção 2.2.4, e com a Proposição (P3), mencionada na subseção 2.5.4.

- *Participação*: deve haver canais abertos continuamente para fomentar o diálogo entre a população local e o poder público. Ademais, a sociedade local deve participar de decisões sobre questões relevantes, principalmente, nas etapas “diagnóstico da situação específica priorizada”, “determinação de resultados e impactos”, bem como em “projeto de serviços orientado aos impactos” (MANFREDINI & LOPES, 1997; NASSUNO, 2000; ALTMAN, 2001; BRASIL, 2007; AGUIAR *et al.*, 2012). Relaciona-se com a Proposição (P3), presente na subseção 2.5.4.

- *Projeto de serviços orientado aos impactos*: Consiste na especificação do serviço, ou seja, na elaboração de seu conceito e de seus processos mais detalhados, bem como pelo estabelecimento de níveis de serviços orientados aos resultados e impactos definidos (KEITH, 1993; GASTER, 1996; SANDERSON, 1996; BRENNAN & DOUGLAS, 1998; BRASIL, 2007; BOVAIRD, 2007; CHIAMENDES *et al.*, 2008; HAIGH *et al.*, 2010; CISNE, 2012). Relaciona-se com a Proposição 1 (P1), mencionada na subseção 2.2.4, e com P2, citado na subseção 2.5.1.

- *Detalhamento dos recursos necessários*: detalhamentos relacionados ao projeto das instalações, ao dimensionamento quantitativo e qualitativo de pessoas, às evidências físicas do serviço e às necessidades de tecnologia da informação. (GIANESI & CORREA, 1994; BRACKERTZ & KENLEY, 2002; BRACKERTZ, 2006; SLACK *et al.*, 2008, ALMEIDA & TOKESHI, 2011). Relaciona-se com a Proposição P2, citado na subseção 2.5.1.

- *Prestação de serviços*: Consiste na operação e manutenção contínua do serviço e análises visando à melhoria contínua da operação e o aumento de eficiência e eficácia. (CURRY & HERBERT, 1998; BOVAIRD, 2007; GASTER, 1996; OECD, 2008; OLENSCKI & COELHO, 2005; SCRIPTORE, 2012; SIQUEIRA & CANÇADO, 2001; LIN *et al.*, 2011; HANNAH *et al.*, 2010; JÄÄSKELÄINEN & LÖNNQVIST, 2009). Relaciona-se com a Proposição 2 (P2), citada na subseção 2.5.1.

- *Análise da efetividade*: Consiste na mensuração sistemática dos outcomes e indicadores setoriais definidos como alvo de melhoria contínua. Deve alimentar a prestação de contas e retroalimentar todo o processo como fonte para melhorias contínuas (BALL & BECKETT, 1991; SANDERSON, 1996; COTTA, 1998;

ALTMAN, 2001; VAN RYZING, 2004; SWINDELL & KELLY, 2005; TREVISAN & VAN BELLEN, 2006; SCOTT & VITARTAS, 2008; SHANNON *et al.*, 2009; HOLZER, *et al.*, 2009; BREITBARTH *et al.*, 2010; JÄÄSKELÄINEN & LÖNNQVIST, 2011; YUSOFF, *et al.*, 2008; GETLER *et al.*, 2011; REIS *et al.*, 2012; VAN LOON *et al.*, 2013). Relaciona-se com a Proposição 5 (P5), enunciada subseção 2.6.3.

- *Accountability*: Compreende o ato de tornar público o desempenho aferido no serviço, tanto no que tange à utilização de recursos, quanto ao atingimento de metas estabelecidas. Quando temporalmente possível os impactos aferidos também devem ser informados à sociedade, que deve dispor, continuamente, de canais abertos para o exercício de controle social. (HEINRICH, 2002; OECD, 2008; CRANTSCHANINOV & MEDEIROS, 2012). Relaciona-se com a Proposição 1 (P1), presente na subseção 2.2.4; com a Proposição 2 (P2), citado na subseção 2.5.1, e com a Proposição 5 (P5), enunciada subseção 2.6.3.

O Quadro 6 abaixo concentra todas as proposições advindas da análise da literatura apresentada no presente capítulo.

Quadro 6 – Proposições de Pesquisa. Fonte: o autor.

Proposição	Definição
Proposição 1 (P1)	<i>Atividades de caráter público (intervenções, programas ou serviços) que objetivem causar impactos em certa realidade social devem possuir uma cadeia lógica relacionando recursos, atividades/intervenções/projetos, unidades produzidas de produtos e serviços, e, por fim, impactos intencionados para possibilitar gestão do desempenho e accountability.</i>
Proposição 2 (P2)	<i>O projeto de serviços públicos deve ser especificado com padrões de qualidade por meio de níveis de serviço para conferir mínima estabilidade às unidades produzidas e entregues de produtos/serviços (outputs), influenciando, assim, as expectativas dos cidadãos, ao mesmo tempo em que não limita o alcance de impactos (outcomes).</i>
Proposição 3 (P3)	<i>A definição dos impactos (outcomes) que orientarão o projeto de serviços públicos deve ser realizada a partir de aproximações entre projetistas e cidadãos por meio de processos participativos de entendimento e decisão sobre as necessidades prioritárias.</i>
Proposição 4 (P4)	<i>A existência de uma base de dados georreferenciada com informações demográficas e indicadores socioeconômicos possibilita o estabelecimento de processos mais objetivos para priorização espacial e/ou temática, bem</i>



Proposição	Definição
	<i>como para a elaboração de políticas, programas e serviços públicos.</i>
<i>Proposição 5 (P5)</i>	<i>Avaliações de impacto devem ser realizadas por meio de método rigoroso que busque relações causais entre fatores da ação pública e impactos.</i>

Informa-se que o conteúdo conceitual apreendido é retomado para as análises de aderência dispostas no Capítulo 5 e nas discussões sobre as contribuições da tese na subseção 6.2.1.

A seguir, porém, o Capítulo 3 apresenta o enquadramento metodológico adotado pela pesquisa e estabelece o encadeamento de passos que compuseram o método. Para tal são retomadas algumas atividades e resultados já expostos para articular a ligação com as etapas realizadas durante a investigação empírica.

# 3 Método da Pesquisa

Este capítulo aborda a estratégia metodológica adotada vis-à-vis os objetivos traçados para a pesquisa, conforme esquematizado na Figura 37.

Primeiramente, caracteriza-se a pesquisa sobre certos aspectos que servem para balizar a construção do método de trabalho. Este delineamento da pesquisa é apresentado na primeira seção do capítulo (seção 3.1). A finalidade é prover consistência interna à pesquisa, demonstrando alinhamento entre a perspectiva epistêmica que orientou o método de trabalho, os objetivos da pesquisa e as características do fenômeno analisado.

A seção seguinte (seção 3.2) apresenta o método de trabalho, propriamente dito, colocado em prática para a produção das entregas definidas. Conforme enunciado como um objetivo específico, na subseção 1.4.2, decidiu-se por uma investigação empírica. Dessa forma, são particularizados os atos de recorte do objeto na seção 3.3, onde os limites de escopo também são abordados. Detalha-se, ainda, a unidade de análise objeto do método de estudo de caso aplicado na seção 3.4.

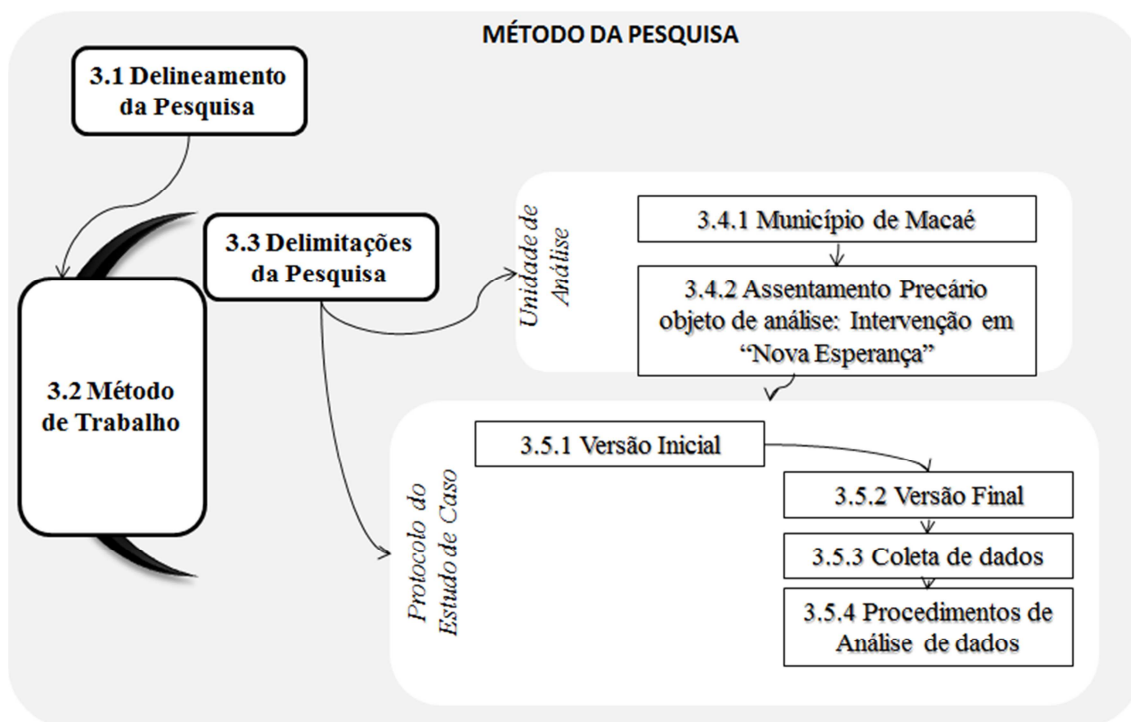


Figura 37 – Estrutura do Capítulo 3. Fonte: o autor.

Por fim, o protocolo de estudo de caso, presente na seção 3.5, é utilizado para a compreensão do caso investigado, define as formas de coleta de dados e os procedimentos utilizados para processá-los.

### 3.1 Delineamento da Pesquisa

O campo de estudos em gestão (*management*) é relativamente novo, tendo seu início relacionado com o final do séc. XIX com a obra seminal *Princípios da Administração Científica* de *Frederick Taylor* buscando sistematizar métodos para a ação gerencial.

Em outro trabalho de caráter seminal *Herbert Simon* em seu livro denominado *The Sciences of the Artificial* (1996), primeira edição de 1969, distingue o que ele denomina de “ciências normais” das “ciências do artificial”. Nesta distinção, ele classifica a gestão, a medicina e a engenharia como ciências do artificial, tendo como principal característica a ação permanente de projetar (*to design*<sup>13</sup>).

Quadro 7 – Resumo das distinções apresentadas por Simon. Fonte: Adaptado de Lacerda *et al.* (2013).

Ciência Natural	Ciência do Artificial
conjunto de conhecimentos sobre uma classe de objetos e/ou fenômenos do mundo	se ocupam da “concepção de artefatos que realizem objetivos”
pesquisa e ensina como as coisas são e como elas funcionam	Pesquisa como as coisas devem ser para funcionar e atingir determinados objetivos
fenômenos naturais (biologia, química, física) e sociais (economia, sociologia).	tem sido tarefa das escolas de engenharia, ensinar sobre o que se refere ao artificial: como criar artefatos que tenham as propriedades desejadas e como projetar

Nesse sentido, Van Aken (2004) avança e diferencia três categorias de disciplinas científicas, a saber:

- As ciências formais como a filosofia e a matemática;
- As ciências explanatórias como as ciências naturais e a maioria das ciências sociais;
- As *design sciences* tais como as engenharias, a ciência médica e a moderna psicoterapia;

Tranfield e Van Aken (2006) complementam que a escolha dos paradigmas é fundamental, porque condiciona o tipo de questões de pesquisa que serão elaboradas pelo pesquisador e o tipo de produtos de pesquisa que serão originados. Contrapõem

<sup>13</sup> Neste documento o verbo *to design* na conotação utilizada pelas *design sciences* é traduzido como projetar.

assim, a ciência explanatória, com interesse pelo “o que é” (*what is*); à ciência do *design*, com interesse pelo “o que pode ser” (*what can be*) para resolver um problema ou incrementar o desempenho de certa situação. Dessa forma, questões que buscam responder “o que é” lidam com o conhecimento descritivo, enquanto perguntas relacionadas com “o que pode ser” buscam o conhecimento prescritivo para o ato de projetar.

March e Smith (1995), por sua vez, já haviam analisado que a ciência natural tenta entender a realidade, enquanto a ciência do *design* se preocupa em desenvolver coisas que sirvam a propósitos humanos. Assim, seriam orientadas tecnologicamente e seus resultados seriam analisados por meio de critérios de utilidade – tal artefato funciona? produz alguma melhoria? – concluindo então que o *design* é atividade chave em campos como a arquitetura, a engenharia e o planejamento urbano.

Dialogando com as características apresentadas nos parágrafos anteriores, Van Aken (2004) diz:

*“Proponho fazer a distinção entre a Teoria Organizacional, que produz pesquisas orientadas à descrição, possuindo uma natureza explanatória e utilizada largamente para fins conceituais; e por outro, a Teoria em Gestão (ou Management Theory) resultando de uma pesquisa orientada à prescrição e sendo utilizada majoritariamente para fins instrumentais para projetar soluções para problemas gerenciais”* (VAN AKEN, 2004, p. 221).

Esta proposição de Van Aken (2004) é desenvolvida mediante a percepção da estrutura híbrida das organizações. Ele distingue os sistemas naturais, existentes e desenvolvidos por meio das interações sociais entre os distintos grupos internos e externos de *stakeholders* dos processos de aprendizagem; dos artefatos, criados e projetados conscientemente por atores e agentes de mudança.

Dessa forma, a *design science* ou ciência do projeto é a abordagem metodológica que busca produzir conhecimento instrumental, o que, segundo o mesmo Van Aken (2005), se aproxima do conceito de conhecimento do tipo 2 (*mode 2*), ou seja, multidisciplinar e orientado para resolver problemas relevantes.

Recentemente, pesquisadores têm resgatado tais discussões de Simon (1996) e proposto em suas publicações (VAN AKEN, 2004; VAN AKEN, 2005; TRANFIELD & VAN AKEN, 2006; DENYER *et al.*, 2008) uma agenda para avanço desta

abordagem em pesquisas de gestão. Importante informar que esta abordagem possui razoável avanço nas áreas de tecnologia e gestão da informação.

Van Aken (2004) argumenta, ainda, que essa perspectiva em aproximar a pesquisa com as necessidades e problemas vivenciados por atores reais das organizações é relevante, na medida em que a pesquisa acadêmica na área de gestão tem estado muito auto referenciada.

De acordo com Tranfield e Van Aken (2006, p. 414) “*A missão da pesquisa nas ciências do design, por exemplo, a engenharia e a medicina, é desenvolver conhecimento válido para suportar a criação de soluções para problemas vivenciados por profissionais em campo*”.

Segundo Simon (1996, p. 5) os objetos artificiais ou artefatos (*artifacts*) são os principais produtos da ciência do artificial. O autor enfatiza, ainda, que o projeto de artefatos é uma atividade que vem se desenvolvendo há séculos e é o que diferencia os ofícios das ciências puras. No entanto, ele salienta com clareza que os artefatos não podem violar ou ignorar as leis naturais, necessitando assim do diálogo constante com as ciências naturais.

*“Escolas de arquitetura, negócios, educação, direito, e medicina são todas interessadas centralmente no processo de design”* (SIMON, 1996, p. 111).

A orientação do sentido de existir do artefato está na projeção de objetivos e alterações no ambiente externo ao qual ele está inserido. Voltado a produzir tais fins de forma satisfatória, a estrutura interna do artefato é projetada.

De acordo com Lacerda *et al.* (2013), são tipos de artefatos, a saber:

Quadro 8 – Tipos de Artefatos. Fonte: Lacerda *et al.* (2013, p. 11) a partir de March e Smith (1995).

Tipos de Artefatos	
Construto	Também chamados de conceitos formam o vocabulário de um domínio. Eles constituem uma conceituação utilizada para descrever os problemas dentro do domínio e para especificar as respectivas soluções. Conceituações são extremamente importantes em ambas as ciências, natural e de <i>design</i> . Eles definem os termos usados para descrever e pensar sobre as tarefas. Eles podem ser extremamente valiosos para <i>designers</i> e pesquisadores.
Modelo	Conjunto de proposições ou declarações que expressam as relações entre os construtos. Em atividades de <i>design</i> , modelos representam situações como problema e solução. Ele pode ser visto como uma descrição, ou seja, como uma representação de como as coisas são. Cientistas naturais muitas vezes usam o termo ‘modelo’ como sinônimo de ‘teoria’, ou ‘modelos’ como as teorias ainda incipientes. Na <i>Design Science</i> , no

<b>Tipos de Artefatos</b>	
	entanto, a preocupação é a utilidade de modelos, não a aderência de sua representação à Verdade. Não obstante, embora tenda a ser impreciso sobre detalhes, um modelo precisa sempre capturar a estrutura da realidade para ser uma representação útil.
Método	Um método é um conjunto de passos (um algoritmo ou orientação) usado para executar uma tarefa. Métodos baseiam-se em um conjunto de constructos subjacentes (linguagem) e uma representação (modelo) em um espaço de solução. Os métodos podem ser ligados aos modelos, onde as etapas do método podem utilizar partes do modelo como uma entrada que o compõe. Além disso, os métodos são muitas vezes utilizados para traduzir de um modelo ou representação em um curso para resolução de um problema. Os métodos são criações típicas das pesquisas em <i>Design Science</i> .
Instanciação	Uma instanciação é a concretização de um artefato em seu ambiente. Instanciações operacionalizam constructos, modelos e métodos. No entanto, uma instanciação pode, na prática, preceder a articulação completa de seus constructos, modelos e métodos. Instanciações demonstram a viabilidade e a eficácia dos modelos e métodos que elas contemplam.

Diante dos argumentos acima, esta pesquisa se enquadra na perspectiva epistêmica da *Design Science* quando busca compreender “*como*” projetos de serviços públicos locais devem ser realizados e avaliados conceitualmente e, posteriormente, em uma situação real de uma municipalidade brasileira com vistas a propostas incrementalistas. Nesse sentido, estabelece-se uma conexão entre a parte teórica-conceitual e empírica por meio de um artefato conceitual (SIMON, 1996; LACERDA *et al.*, 2013) advindo da revisão da literatura que representa um modelo sobre como o ciclo de projetos e avaliação de serviços públicos locais orientados à efetividade devem ser realizados, apresentado na seção 2.7.

Ademais, conforme apresentado nas seções 2.1 e 2.7, não foram encontradas publicações que abordassem o projeto e avaliação de serviços públicos em municípios, principalmente, em assentamentos precários conforme abordagem ditada pelo PAC. Estes indícios de originalidade em conjunto com a necessidade de analisar o artefato defronte à realidade brasileira tornaram essencial o desenvolvimento de uma continuação em campo.

Sobre isso, alguns autores (MARCH & SMITH, 1995; CHAKRABARTI, 2010; LACERDA *et al.*, 2013) defendem que a base epistemológica da *Design Science* é operacionalizada comumente por um tipo diferente de método, denominado *Design Science Research*. Tal método consiste em um ciclo rigoroso entre a elaboração de artefatos, avaliação de certa instanciação, comunicação dos resultados alcançados e crítica rigorosa do próprio artefato.

Sobre isso, essa pesquisa se viu impossibilitada para desenvolver um artefato conceitual e colocá-lo em prática com acompanhamento rigoroso para verificar seus resultados dentro dos limites formais de desenvolvimento da tese. Tal impossibilidade decorre, principalmente, do estado da literatura ainda excessivamente fragmentado e multifacetado, conforme afirmado na seção 2.7, por questões do tempo necessário para o ciclo completo e, ainda, pela dificuldade em encontrar uma realidade passível, ou seja, uma ação pública de projeto ou reprojeto de serviços públicos locais em assentamentos precários que adotasse o artefato conceitual como guia orientador da gestão da intervenção *in loco*. Dessa forma, a *Design Science Research* foi desconsiderada como condutor metodológico desta pesquisa.

Entretanto, a partir de Lacerda *et al.* (2013), que estabelecem discussão sobre as distinções e proximidades da *Design Science Research*, da pesquisa-ação e do método de estudo de caso, combinado com o quadro extraído da revisão de literatura, percebeu-se que o método de estudo de caso poderia ser utilizado como uma verificação de aderência entre o artefato conceitual elaborado e uma situação real realizada em uma municipal brasileira com métodos próprios.

Autores reconhecidos sobre a análise do método de estudo de caso (EINSENHARDT, 1989; YIN 2009, DUL & HAL, 2008) o atrelam à compreensão de fenômenos contemporâneos *in loco*. Lacerda *et al.* (2013) coadunam com essa visão, todavia vislumbram possibilidades de utilização do método dentro da *Design Science*, principalmente, como forma de emersão de artefatos.

Dessa forma, esta pesquisa propõe uma estratégia metodológica que estabeleça comparação entre o quadro teórico-conceitual resultante e a realidade analisada com vistas a ajustar um ciclo para projetos de serviços públicos locais às condições contextuais brasileiras, sob uma perspectiva incrementalista (as propostas incrementais são apresentadas na seção 6.1).

Nesse sentido, o método adotado para embasar a parte empírica da investigação é o Método de Estudo de Caso (STAKE, 2005, DUL & HAK, 2008; YIN, 2009; MIGUEL & SOUSA, 2012).

*“Estudos de Caso podem, quando o objetivo é prescritivo ou para o desenvolvimento de tecnologias (artefatos), ser úteis para compreender os artefatos existentes e em funcionamento em um determinado contexto. A formalização do ambiente interno, dos resultados que produz e do ambiente externo em que funciona, pode contribuir no avanço do conhecimento em Design*

*Science. O fato de o artefato estar em uso e produzindo resultados superiores aos artefatos precedentes, nesse caso, pode informar a fase de avaliação”* (LACERDA *et al.*, 2013, p. 20).

Para Yin (2009) um estudo de caso é uma investigação empírica que busca compreender um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto da vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos. Tal estratégia de pesquisa se adequa quando se colocam questões do tipo “como” e “por que”, quando o pesquisador tem pouco controle sobre os acontecimentos e quando o foco se encontra em fenômenos recentes.

Dul e Hak (2008), por sua vez, consideram o método de estudo de caso útil quando o tema é amplo e altamente complexo, quando não há muita teoria disponível e quando o contexto é muito importante. Eles seguem as definições estabelecidas por Yin (2009), reforçando que o que caracteriza o estudo de caso é o acesso a uma instanciação do objeto de estudo no contexto real com uma abordagem de análise essencialmente qualitativa.

Ao elaborarem um panorama sobre a prestação de serviços públicos no Brasil no varejo, Olenski e Coelho (2005) já apontavam pela necessidade de desenvolvimento de pesquisas empíricas por meio de estudos de casos para o tema, principalmente, argumentando que este método permite historiar experiências, dar voz aos atores, descobrir particularidades, desmistificar conteúdos divulgados em mídias oficiais e, até, permitir *generalizações naturalísticas*.

Segundo Stake (2005), tal conceito representa a possibilidade de, por meio do método de estudo de caso único descrito e analisado com profundidade, serem proporcionadas experiências vicárias, ou seja, associações realizadas por leitores relacionando aspectos comuns do caso a experiências análogas próprias, proporcionando assim um processo de *generalizações naturalísticas* como uma alternativa à generalização baseada em amostras consideradas representativas de uma população.

Abordando outra questão, Dul e Hak (2008) enfatizam um alto número de estudos que utilizam estudos de casos com lacunas sob o aspecto do rigor após realizarem uma revisão bibliográfica procurando estudos de casos no campo da estratégia, operações marketing, finanças e recursos humanos e observarem estudos



pregressos. Frente a essa constatação, é advogado que os estudos de casos ganhem em rigor com uma orientação teórica em busca de testes de conceitos coletados.

O método de estudo de caso deve ser orientado pela pesquisa teórica, ou seja, almejar o desenvolvimento da teoria em que se insere. Nesse trabalho, considera-se conhecimento teórico o estabelecimento de definições de conceitos e suas inter-relações que explicam como e/ou por que um fenômeno ocorre (CORLEY & GIOIA, 2011).

Sobre isso, Dul e Hak (2008, p. 38) distinguem três tipos de atividades que contribuem para o desenvolvimento de teoria, a saber: *exploração*, que se trata da coleta e avaliação de aspectos relevantes da teoria e prática para apontar como exatamente pesquisas podem contribuir para a continuação do desenvolvimento da teoria; *pesquisa de construção de teoria*, que são investigações que formulam novas proposições baseadas em observações sobre o objeto de estudo; e, *pesquisa de teste de teoria*, que objetiva o teste de proposições em casos.

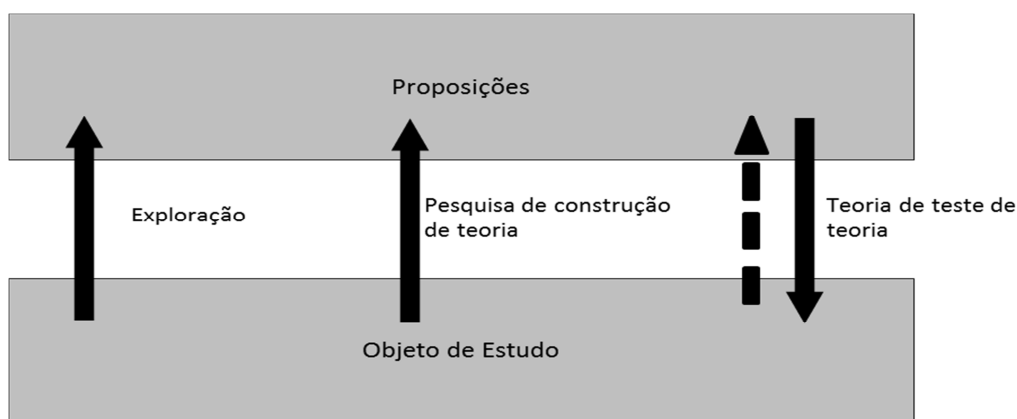


Figura 38 – Ciclo empírico para o desenvolvimento de teoria pela formulação e teste de proposições sobre o objeto de estudo. Fonte: Dul e Hak (2008).

Por tal razão, a presente pesquisa estabeleceu algumas proposições sobre aspectos com maior densidade de trabalhos relevantes, mesmo que oriundo de realidades institucionais diferentes da brasileira. Sobre tais proposições de pesquisa, buscou-se verificação de consistência com o caso analisado. Ao mesmo tempo, a pesquisa foi desenhada de forma a possibilitar a emersão de aspectos que possibilitassem o desenvolvimento de proposições teóricas que pudessem vir a contribuir para o ciclo conceitual de origem, principalmente, dando conta de questões relativas às especificidades da condição institucional brasileira.

Por fim, afirma-se que a estratégia metodológica adotada na atual pesquisa não almeja produzir prescrições *stricto sensu*, sob a forma de regras tecnológicas como preconizado pela *design science research*, todavia a **exploração** conceitual vis-à-vis a

**análise** detalhada do caso possibilitam ilações **propositivas** na perspectiva incremental alinhadas com a realidade brasileira. Podendo, estas últimas, ser objeto de investigação por meio do acompanhamento rigoroso da *design science research* em outro momento.

### 3.2 Método de Trabalho

Inicialmente, conforme especificado nos Capítulo 1, foram desenvolvidas atividades estruturantes, que localizaram a problemática e os objetivos da pesquisa. Em seguida, a revisão da literatura, presente no Capítulo 2, com os procedimentos detalhados na seção 2.1, gerou o artefato conceitual, imprescindível para desenvolver a parte empírica da pesquisa, de acordo com Figura 39, a seguir.

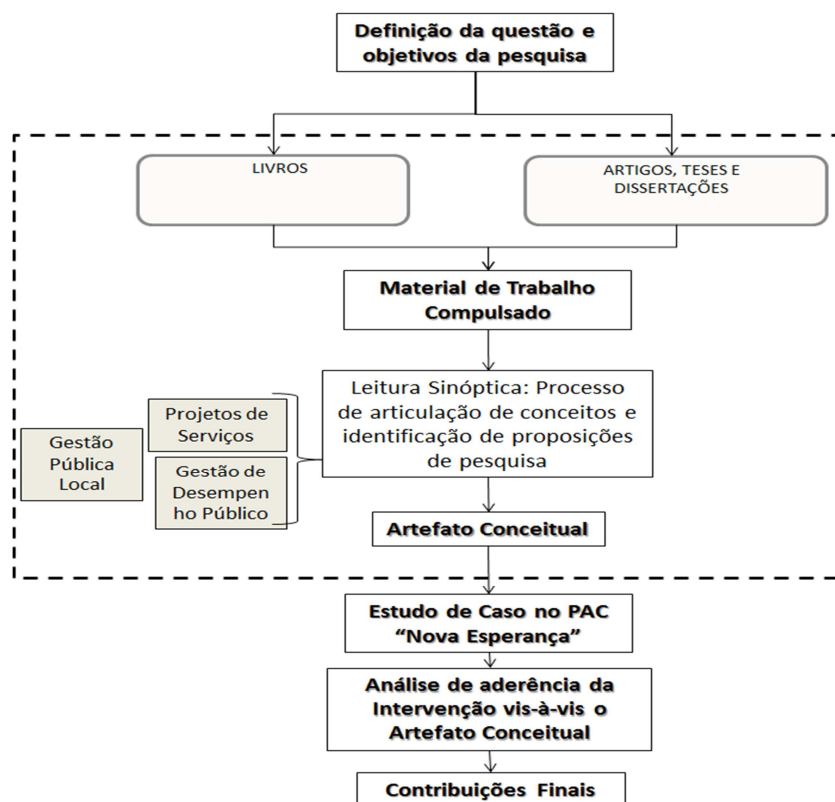


Figura 39– Método de Trabalho aberto até o artefato conceitual. Fonte: o autor.

Em seguida foi desenvolvido o método do estudo de caso. Sobre isso, Miguel e Sousa (2012) apresentam uma sequência de etapas necessárias para a condução de um estudo de caso que passa pela definição da estrutura conceitual-teórica (mapear a literatura, delinear proposições, delimitar as fronteiras e grau de evolução); pelo planejamento dos casos (definir a quantidade de casos, selecionar as unidades de análise

e contatos, escolher meios para coleta de dados, desenvolver o protocolo para a coleta de dados, definir meios de controle da pesquisa); pela condução de teste piloto (testar procedimentos de aplicação, verificar qualidade dos dados, fazer ajustes necessários); pela coleta dos dados (contatar os casos, registrar os dados, limitar os efeitos do pesquisado); analisar os dados (produzir uma narrativa, reduzir dados, construir o painel, identificar causalidade) e gerar relatório (desenhar implicações teóricas, prover estrutura para replicação).

Apoiando-se nas orientações dos autores supracitados, as seções 3.4 e 3.5 apresentam como o estudo de caso desta pesquisa foi planejado e desenvolvido. Aspectos sintetizados na representação da Figura 40, abaixo.

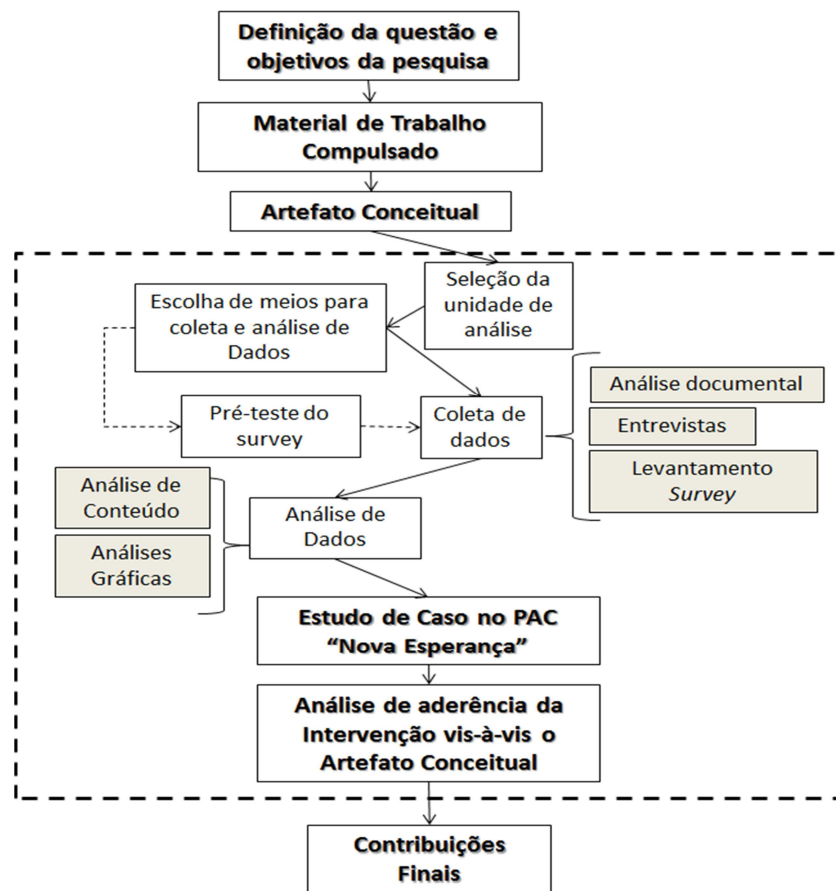


Figura 40 - Método de Trabalho aberto até as contribuições finais. Fonte: o autor.

Antes dessas seções que explicam como tais etapas foram desenvolvidas, a seção 3.3, a seguir, busca precisar ainda mais os recortes delimitadores da pesquisa que direcionam tanto limites de escopo de análise, quanto do objeto analisado.

### 3.3 Delimitações da Pesquisa

A presente seção almeja deixar ainda mais nítidas as dimensões do escopo deste trabalho, discutindo suas fronteiras limítrofes, sua circunscrição e, por conseguinte, os principais aspectos que não estão inseridos no escopo, logo não foram tratados pela pesquisa. Para ajudar no desenvolvimento da tarefa de enunciação do tema da pesquisa e de seu entendimento, foi elaborada a Figura 41.

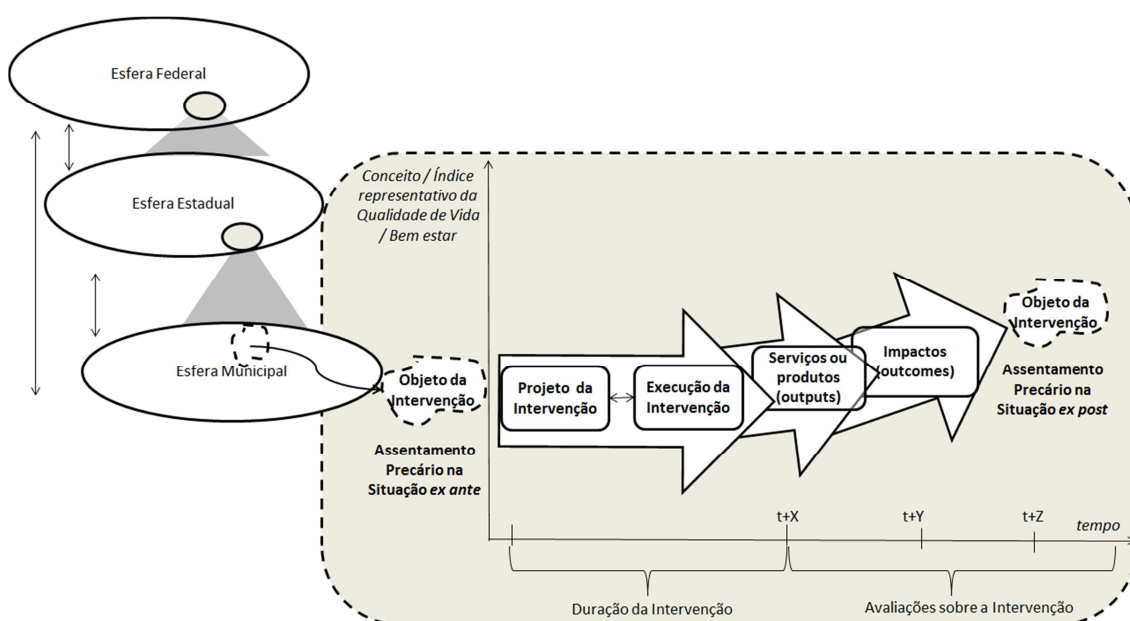


Figura 41 – Delimitações de escopo e objeto de pesquisa. Fonte: o autor.

Primeiramente, na parte esquerda da Figura 41, busca-se representar que o esquema federalista brasileiro permite uma série de relações possíveis entre os diferentes entes. Existe uma gama ampla relacionada à: divisão de competências, políticas públicas intergovernamentais, transferências de recursos, divisão tributária, dentre inúmeras outras formas de cooperação ou divisões de recursos e atividades. Na subseção 2.4.2 deste documento tratou-se com mais detalhes a inserção dos governos municipais dentre do quadro federativo brasileiro, tangenciando discussões sobre problemas de arrecadação de recursos pelos quais eles costumam passar em relação aos serviços que os competem. Contudo, tal aspecto fiscal não faz parte do eixo central de discussão desta tese. Inclusive, selecionou-se uma ação pública realizada por meio de recursos federais como objeto de análise exatamente para evitar que essa temática tivesse importância para a argumentação desenvolvida por esta tese.

Conforme já discutido na subseção 1.1.2, o PAC é um programa de âmbito federal de extrema relevância no cenário das ações públicas no país. Ademais, seu eixo relacionado à urbanização de áreas degradadas se desenvolve por meio de convênios com os governos subnacionais. Portanto, as relações entre o governo federal e o governo municipal no que tange, estritamente, aspectos normativos e de gestão do PAC fazem parte do escopo dessa tese com relevância.

Já na parte mais à direita da Figura 41, delimitadas pelas linhas tracejadas, estão as dimensões centrais do escopo desta tese. Uma primeira dimensão está relacionada pela forma sobre a qual a área municipal alvo do projeto de serviços ou intervenção é escolhida. Contudo, os processos de diagnósticos e planejamentos estratégicos (Plano Diretor, PPA, LDO, LOA) não fazem parte do escopo de tratamento desta tese. Consideram-se tais processos como “caixas-pretas”, sendo relevantes apenas as possíveis saídas dos mesmos que tenham relação com a conformação de ações tático-operacionais. Dessa forma, delimita-se o enfoque desta tese à atuação de uma intervenção pública municipal no plano tático-operacional. Ou seja, não faz parte do escopo dessa pesquisa, conforme denomina Villanueva (1992), o processo e causas das *grandes decisões* ou, conforme denomina Matus (2000), os objetivos amplos contidos no projeto de governo, mas sim seus desdobramentos detalhados de implementação.

Esta pesquisa possui a perspectiva da Engenharia de Produção, mais especificamente na subárea de gestão. Segundo Caulliraux (2004, p. 9), esta subárea reúne um quadro conceitual em torno de conceitos de: estratégia e planejamento organizacionais, organização do trabalho, planejamento e controle de sistemas de produção e serviços e engenharia de processos. Em conjunto a esse ponto, defende-se que a perspectiva da Engenharia de Produção objetiva a transformação da realidade, conforme discutido na seção 3.1. Nesse bojo, uma segunda dimensão de escopo se localiza, então, no ciclo de elaboração, execução e formas de avaliação das ações, mais especificamente, dos serviços públicos locais que visem ao incremento de índices de bem-estar ou qualidade de vida dos cidadãos da localidade. Sobre essa dimensão, fogem à pesquisa investigações sobre aspectos urbanísticos alterados pela ação, bem como sobre as especificidades técnicas de serviços públicos locais projetados ou reprojatados e, ainda, sobre as decisões de *sourcing* e seus respectivos instrumentos contratuais que mediam os serviços concessionados.

Não serão tratadas no escopo da pesquisa ainda, discussões sobre o comportamento político dos representantes e dos cidadãos. Esta tese parte do

pressuposto que os gestores públicos, em última instância, consideram o desenvolvimento humano dos cidadãos sob sua jurisdição ou amplitude de controle como um objetivo legítimo e comum a eles, mesmo que em escalas de prioridade variadas frente a objetivos de cunho pessoal.

Conforme já informado, a pesquisa tem por objetivo a verificação se esse ciclo ocorre e o entendimento de como ele é desenvolvido em uma área degradada de uma municipalidade brasileira. Dessa forma, o objeto concreto, sobre o qual a pesquisa empírica se desenvolveu, é uma intervenção em um assentamento precário e, conforme a Figura 41, buscou-se compreender se tal projeto e implantação buscaram a entrega de produtos e serviços orientados a impactos. Dessa forma, também não são tecidas análises quanto à eficiência da intervenção.

Conforme é explicado com detalhes na subseção 3.4.2, a intervenção escolhida como unidade de análise não atinge toda a comunidade em decorrência da insuficiência de recursos para tal. Dessa forma, a investigação centra na compreensão do ciclo finalizado, realizado mediante o PAC. Por conseguinte, sua continuidade, ainda em início das obras, que ocorrerá por meio de recursos do PAC 2 não faz parte diretamente do escopo dessa pesquisa, mas é tangenciada em determinados momentos haja vista a relação extremamente imbricada entre os dois projetos e, no limite, os objetivos comuns de incremento da localidade em questão.

### 3.4 Unidade de Análise

No que tange a quantidade de casos, o método de estudo de caso pode ser utilizado com o escopo de caso único ou casos múltiplos. É importante reforçar que a estratégia de múltiplos casos, necessariamente, está limitada a uma amostra reduzida, haja vista o tempo que se necessita dedicar para o desenvolvimento rigoroso em cada caso para assegurar validade interna da pesquisa.

De acordo com Stake (2005), existem três tipos de estudo de caso. O primeiro, denominado de estudo de caso intrínseco, trata de situações as quais são interessantes por suas particularidades próprias, ou seja, não se busca construção de teoria ou generalizações do fenômeno, mas o conhecimento aprofundado da situação específica. Normalmente, são utilizados em pesquisas clínicas em casos especiais, dentre outros.

O segundo tipo é o estudo de caso instrumental. Nesse tipo uma situação específica é analisada para prover compreensão ou modificar temas ou generalizações conhecidas. Como o estudo de caso intrínseco, esse necessita de aprofundamento descritivo e analítico denso para que possa servir a outros analistas. Principalmente, objetiva o avanço do conhecimento e, por isso, transita entre interesses de pesquisa genéricos e particulares ao caso analisado. Por último, o estudo de caso múltiplo ou estudo de caso coletivo é uma extensão do estudo de caso instrumental por abordar mais do que um caso. A intenção é escolher uma coleção grande de casos que possibilite melhor compreensão para teorizar (STAKE, 2005).

Einsenhart (1989, 1991) defende a utilização de estudo de casos múltiplos para efeito de replicações e comparações, o que conferiria mais validade externa à pesquisa e, quiçá, a construção de teoria. Certos autores (YIN, 2009; STAKE, 2005; DUL & HAL, 2008), por outro lado, já afirmam que estudos de caso únicos se justificam em situações nas quais certo caso represente um teste crucial da teoria existente, uma circunstância rara ou exclusiva, ou um caso revelador, ou seja, quando é permitido o acesso a informações e fontes não disponíveis naturalmente em outras situações.

No que tange a esse aspecto então, durante a reflexão estabelecida para moldar a estratégia da pesquisa, decidiu-se utilizar a configuração de caso único e, conforme a classificação de Stake (2005) mencionada acima, um caso único instrumental.

O primeiro aspecto que apoiou a decisão está relacionado ao terceiro argumento apontado pelos autores no penúltimo parágrafo, ou seja, pelas características do caso que sugerem significativo potencial revelador. Isso porque, em decorrência da necessidade de investigações densas tanto com a população afetada pela intervenção, quanto com os gestores que conduziram a intervenção, torna-se inviável o estabelecimento deste tipo de contato com diferentes municipalidades no Brasil, bem como o tempo necessário para o desenvolvimento a contento de uma investigação em situações como essa.

Dessa forma, decidiu-se pela análise da elaboração ou reprojeto de serviços em assentamentos precários de uma única municipalidade brasileira. Sendo assim, foram iniciados contatos com o município de Macaé/RJ<sup>14</sup>, por motivos expostos a seguir e aprofundados nas próximas subseções.

---

<sup>14</sup> O autor desta tese teve a oportunidade de projetar e coordenar um curso de pós-graduação em gestão pública municipal para servidores do município de 2010 a 2013. Tal fato possibilitou algum conhecimento prévio sobre características e especificidades locais, bem como influenciou a melhor acessibilidade a interlocutores locais.

No mês de dezembro de 2011 foi iniciado o diálogo com a finalidade de analisar se esta municipalidade teria algum serviço ou intervenção pública em área degradada que fosse aderente aos objetivos da pesquisa e pudesse ser passível de se tornar objeto da mesma. Tal análise ocorreu a partir de contatos com o responsável pela secretaria de governo denominada “Câmara Permanente de Gestão” na época. Isto porque sob sua alçada, encontrava-se o PAC Macaé, que conforme mencionado na seção 1.1.2, trata-se do grande fomentador de ações de urbanização em assentamentos precários no país atualmente.

Criada em 2010, a estrutura do PAC Macaé contava com profissionais especializados nas áreas de engenharia, arquitetura e urbanismo, gerenciamento de projetos e serviço social, tendo como principal atribuição a elaboração de projetos de urbanização e integração de assentamentos precários para captação de financiamento externo, bem como fiscalizar as execuções.

Dessa forma, ainda durante dezembro de 2011, foram realizados novos contatos para convergência e decisão entre o problema e objetivos da pesquisa e alguma ação pública dentro do bojo do PAC Macaé. Um condição restritiva à escolha era que a ação estivesse recém realizada ou em fase de finalização para que todo o ciclo pudesse ser objeto de análise longitudinal.

Diante das primeiras informações, ainda gerais, obtidas com o gestor do PAC Macaé decidiu-se, de fato, que uma intervenção inserida nesse programa seria um objeto relevante que proporcionaria reflexões sobre os elementos contidos na seção 1.2, bem como inferências para as argumentações sobre a questão de pesquisa, contida na seção 1.3.

Outro fato relevante contribuiu para ancorar a decisão sobre Macaé como um município apto e, até certo ponto, instigante, como objeto de pesquisa. Trata-se de informações coletadas pelo autor em reuniões realizadas com técnicos do Ministério das Cidades envolvidos com o PAC para urbanização de assentamentos precários em Brasília, em 18/09/2012. Nessa época, as entrevistas em Macaé ainda estavam em processo inicial em decorrência do ano eleitoral vivido em 2012, que atrapalhou de sobremaneira o desenvolvimento da pesquisa em campo. O fato é que dois técnicos do MCidades, responsáveis pelos recursos destinados ao estado do Rio de Janeiro, teceram elogios à gestão do PAC Macaé no que tange à capacidade de desenvolvimento de projetos e execução, sendo considerado um caso de sucesso. Nesse sentido, obteve-se mais confiança que o caso proporcionaria nuanças a serem exploradas.



Em seguida, o município de Macaé, assim como a localidade mais específica analisada são apresentados e discutidos com o objetivo de ratificar a decisão de escolha destes como unidade de análise da pesquisa, haja vista a aderência em relação aos objetivos desta tese e a relevância para o avanço do conhecimento sobre as ações de gestão pública sobre este tipo de objeto concreto.

### 3.4.1 *Município de Macaé*

Cidade litorânea do norte fluminense, com peculiar paisagem heterogênea com praias oceânicas, planícies e serras de áreas preservadas de Mata Atlântica, Macaé tem uma história também singular de transformações econômicas e sociais nos últimos 40 anos. A trajetória macaense sofreu aguda inflexão a partir da descoberta de reservas de petróleo nos anos 70 na Bacia de Campos. A Bacia de Campos é responsável por mais de 80% da produção nacional de petróleo e 40% de gás do Brasil.

Abaixo, pode-se observar a inserção geográfica do município de Macaé no Estado do Rio de Janeiro.

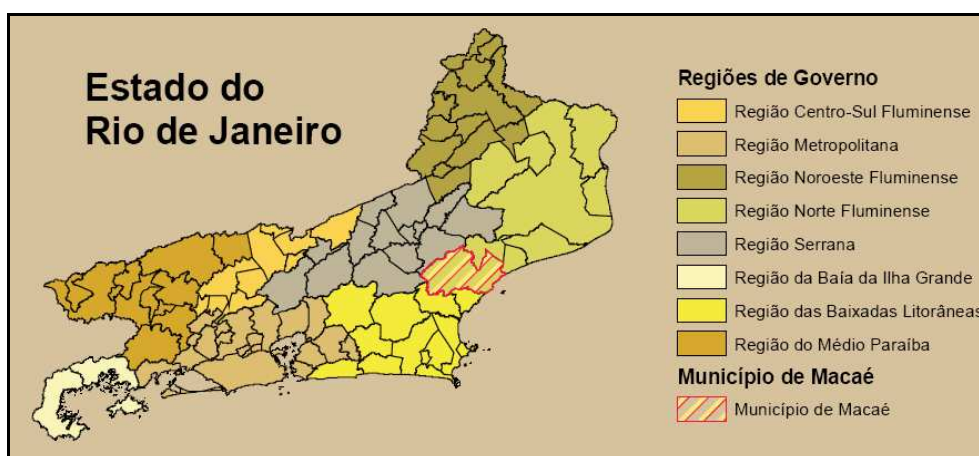


Figura 42 – Localização do Município de Macaé. Fonte: Plano Municipal de Habitação de Macaé (MACAÉ, 2011).

Podem ser apontadas como causas dessa transformação as mudanças significativas no regime jurídico da atividade petrolífera brasileira, que romperam o monopólio estatal existente e abriram possibilidades de empresas internacionais aportarem no país tanto para prospectar e explorar petróleo quanto para fornecer inúmeros serviços necessários à cadeia produtiva do petróleo, e a escolha por Macaé como a sede em terra das atividades *offshore*, devido a menor distância dessa localidade

em relação aos poços explorados. Tais fatos somados geraram um dinamismo empresarial de grandes proporções em Macaé, aumentando significativamente a arrecadação com impostos sobre a prestação de serviços e com os *royalties* pagos pela exploração (segunda colocação entre os municípios no país).

O crescimento da indústria do petróleo provocou também aumento populacional, com a chegada de pessoas de todo o país e de várias partes do mundo para trabalhar em Macaé. A população quadruplicou em apenas quatro décadas, causando um grande adensamento urbano, são 206.748 mil habitantes, de acordo com dados do IBGE (2010). Dez por cento da população é de estrangeiros<sup>15</sup>.

Tabela 4 – Evolução da população segundo IBGE, Censos Demográficos 1950 a 2010. Fonte: Anuário Macaé 2012 (MACAÉ, 2012).

Ano	Total	Homens	Mulheres	Razão de Sexo (%)
1950	45 720	23 164	22 556	102,7
1960	58 254	29 991	28 263	106,1
1970	65 318	32 627	32 691	99,8
1980	75 863	38 100	37 763	100,9
1991	100 895	50 256	50 639	99,2
2000	132 461	65 523	66 938	97,9
2010	206 728	102 432	104 296	98,2

A distribuição espacial da população do município de Macaé evoluiu nos censos 2000 e 2010 claramente para uma acentuada redução da população rural no contexto populacional do município em todas as partes administrativas internas do município (MACAÉ, 2012). É notório que o êxodo rural não é um fenômeno exclusivo de Macaé, mas segundo o censo mais recente (IBGE, 2011), Macaé já possui 98,1% da população concentrada nas áreas urbanas. Fenômeno esse realizado apenas nos últimos 30 anos.

A questão populacional é apenas um dos fatores impactados pela pungência econômica oriunda da indústria relacionada com a exploração do petróleo. Todo o benefício econômico proveniente do extrativismo pode se tornar danoso em termos sociais no curto e, principalmente, no médio e longo prazos. Pelo mundo existem experiências relacionando a queda da exploração do petróleo com drásticas inflexões no emprego e consequências sociais, vide exemplo de Aberdeen no Mar do Norte da

<sup>15</sup>Disponível em <http://www.macaerj.gov.br/>, acessado em 20/01/2012.

Escócia<sup>16</sup>, que, apesar dos problemas iniciais, conseguiu mitigar depois os danos mais graves previstos inicialmente.

Além dessa preocupação atrelada à finitude do recurso natural petróleo, há atualmente um debate amplo na sociedade brasileira sobre a distribuição dos *royalties* aos estados e municípios produtores. Esta questão não faz parte do escopo desta pesquisa, no entanto é importante salientar que há indícios importantes que demonstram que o aumento do fluxo econômico por meio de impostos advindos do aumento da atividade econômica, nos quais se incluem os royalties, não tem gerado impactos significativos em indicadores sociais (MACROPLAN, 2012).

Como um índice mais amplo, na última análise realizada pelo PNUD (2013) sobre o índice de desenvolvimento humano dos municípios brasileiros com referência ao Censo de 2010, Macaé está posicionado entre a 304<sup>a</sup> e 319<sup>a</sup> posição (empatado com 16 municípios) dentre os 5.507 municípios investigados, com um índice de 0,764. Isto o classifica como um município de desenvolvimento médio<sup>17</sup>. A Tabela 5 demonstra certa evolução entre as três medições decenais realizadas, mas em termos de posicionamento relativo aos outros entes municipais não houve avanços tão significativos, pois, em 1991, Macaé encontrava-se entre a 385<sup>a</sup> e 379<sup>a</sup> posição, com índice de 0,534, e, em 2000, entre a 408<sup>a</sup> e 425<sup>a</sup> posição, com a medição de 0,665.

Tal afirmação se embasa na classificação por PIB em 2010 (a mais atual)<sup>18</sup>, a cidade se localiza na 43<sup>a</sup> posição, tendo um PIB *per capita* em torno de R\$ 54.501,02. Dessa forma, é possível inferir que a cidade observa girar em seus domínios recursos financeiros suficientes para possibilitar avanço na lista do IDH-M, mas ainda não o faz.

---

<sup>16</sup> A cidade de Aberdeen, no Nordeste da Escócia, durante 40 anos foi a principal base de serviços da indústria offshore do Reino Unido, a partir da década 2000, a cidade vem enfrentando as consequências do declínio da produção de óleo e gás e a ameaça de esgotamento das reservas da região com a diversificação de atividades que possam atenuar a queda do crescimento econômico local.

<sup>17</sup> O índice varia de 0 (nenhum desenvolvimento humano) a 1 (desenvolvimento humano total). Países com IDH até 0,499 têm desenvolvimento humano considerado baixo; os países com índices entre 0,500 e 0,799 são considerados de médio desenvolvimento humano; países com IDH maior que 0,800 têm desenvolvimento humano considerado alto (PNUD, 2003).

<sup>18</sup> Disponível em <http://www.ibge.gov.br/cidadesat/xtras/temas.php?codmun=330240&idtema=103&search=rio-de-janeiro|macae|produto-interno-bruto-dos-municipios-2010>, acessado em: 03/08/2013.

Tabela 5 – Evolução do IDH-M macaense. Fonte: Adaptados dos dados disponibilizados por PNUD (2013).

Ano	Dimensão Educação	Dimensão Longevidade	Dimensão Renda	IDH-M	Evolução %
1991	0,337	0,663	0,683	0,534	-
2000	0,531	0,751	0,737	0,665	24,53%
2010	0,681	0,828	0,792	0,764	14,89%

De acordo com Silva (2012), o processo de segregação socioespacial verificado na mesorregião de Macaé tornou-se uma espécie de paradigma do crescimento econômico. Em detrimento do desenvolvimento social devido à dicotomia existente e a marginalização da população com menor grau de instrução passou a ser o exemplo a não ser seguido por nenhum outro local que esteja recebendo ou irá receber algum empreendimento de grande porte nos próximos anos.

Outro indício de natureza mais específica é a questão da favelização que tradicionalmente está associada a crescimentos econômicos vertiginosos que utilizam de mão-de-obra migrante. Nesse aspecto, Macaé também apresenta um crescimento significativo em termos da população residente em aglomerados subnormais, conforme a Figura 43, encontrando-se em situação pior do que a média nacional e a do estado do Rio de Janeiro.

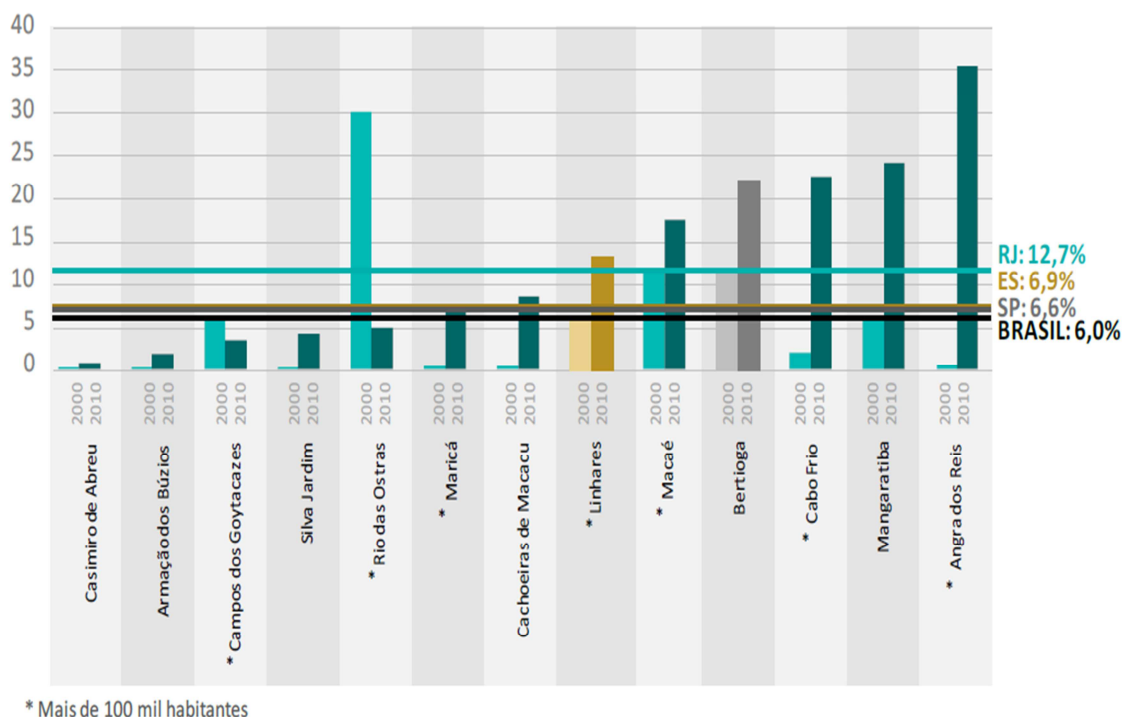


Figura 43 – População em domicílios subnormais entre as principais receptoras de royalties por exploração de petróleo – 2000 e 2010 (em %). Fonte: Macroplan (2012).

Esta população reside, segundo o Censo 2010 (IBGE, 2011), em 11.413 domicílios em aglomerados subnormais de um total de 66.986, ou seja, 17,03%, distribuídos nos aglomerados subnormais conforme Tabela 6.

Tabela 6 – Relação de aglomerados subnormais de Macaé. Fonte: IBGE (2011).

<b>Aglomerados Subnormais</b>	<b>Domicílios particulares ocupados em aglomerados subnormais</b>	<b>População residente em domicílios particulares ocupados em aglomerados subnormais</b>
<b>Macaé</b>	<b>11 413</b>	<b>36.233</b>
Botafogo (Parte Antiga)	261	893
Complexo da Ajuda	764	2.454
Fronteira	1.385	4.516
Ilha Leocádia	593	1.889
Ilha Malvinas	2550	8.109
Morro de Santana	357	1.241
Morro do Lazaredo	247	836
Morro Santa Mônica	120	364
Novo Horizonte	542	7.436
Nova Esperança	2.347	5.442
Nova Holanda ou Ilha da Fumaça	1.808	1.342
Novo Botafogo	439	1.711

Em síntese, o município em questão se apresenta como um objeto de estudo razoavelmente complexo dada a transformação recente e os problemas que decorrem dela. Além de representar uma parcela interessante no conjunto dos municípios por se localizar como uma cidade de médio porte em termos de desenvolvimento humano com crescente processo de favelização, mas estar nas primeiras posições do país em relação a recursos orçamentário-financeiros em decorrência da exploração do petróleo.

### *3.4.2 Assentamento Precário objeto da análise: Intervenção em “Nova Esperança”*

Em sua lógica de organização interna, o município possui um primeiro nível de divisão administrativa que o recorta em 6 distritos, são eles: Macaé Sede, Córrego do Ouro, Cachoeiros de Macaé, Glicério, Frade e Sana.

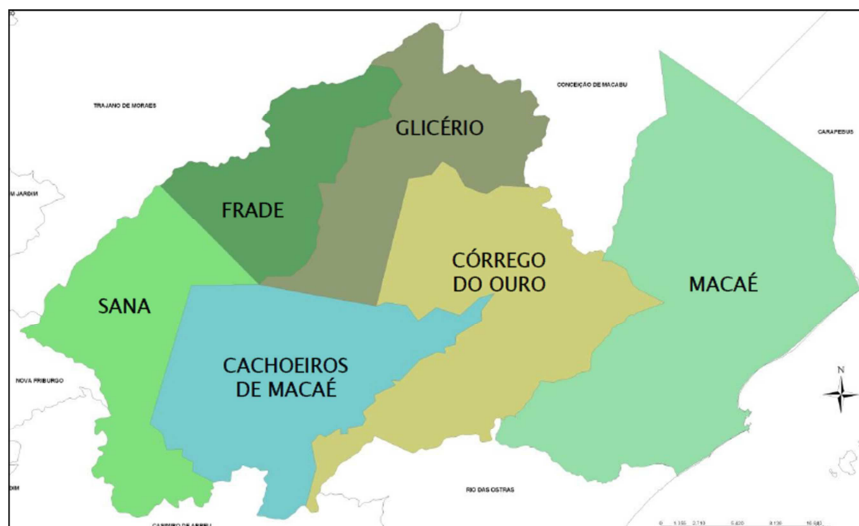


Figura 44 – Divisão administrativa – Distritos. Fonte: Plano Local de Habitação de Interesse Social (MACAÉ, 2010).

Após esse recorte, existe uma divisão administrativa que reúne 11 Setores Administrativos, são eles:

- SA-1, que compreende os bairros: Cancela Preta, Cavaleiros, Glória, Granja dos Cavaleiros, Imboassica, Jardim Vitória, Lagoa, Mirante da Lagoa, Novo Cavaleiros, Praia do Pecado, São Marcos e Vale Encantado;

- SA-2, que compreende os bairros: Campo D'Oeste, Costa do Sol, Jardim Sol y Mar, Miramar, Novo Horizonte, Praia Campista, Riviera Fluminense e Visconde de Araújo;

- SA-3, que compreende os bairros: Aroeira, Botafogo, Horto, Jardim Santo Antônio, Malvinas, Nova Cidade (6º subdistrito) e Virgem Santa;

- SA-4, que compreende os bairros: Alto dos Cajueiros, Cajueiros, Centro e Imbetiba;

- SA-5, que compreende os bairros: Ajuda de Baixo, Ajuda de Cima, Barra de Macaé, Fronteira, Nova Esperança, Nova Holanda, Parque União;

- SA-6, que compreende os bairros: Cabiúnas, Engenho da Praia, Lagomar, Parque Aeroporto, Parque Atlântico e São José do Barreto;

- SA-7, que compreende o distrito: Sana;

- Setor Administrativo Laranja, que compreende o distrito: Glicério;

- Setor Administrativo Cinza, que compreende o distrito: Córrego do Ouro;

- SA-10, que compreende o distrito: Frade;

- SA-11, que compreende o distrito: Cachoeiros de Macaé;

Durante os primeiros contatos para entendimento do programa PAC Macaé, foi informado que o município participou da seleção no PAC, ainda em 2007, com 19 propostas conceituais para receberem financiamento do MCidades.

Tais propostas advieram do diagnóstico que embasou o Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS), posteriormente publicado. As propostas consistiam em todas as ZEIS (zonas especiais de interesse social)<sup>19</sup>, setores de requalificação urbano-ambiental (SRU), que são destinados à recuperação de assentamentos urbanos em processo de degradação e setores de preservação ambiental (SPA), que se destinam à recuperação e preservação de áreas ambientalmente protegidas por lei, sendo recomendado o reassentamento das famílias ali residentes (MACAÉ, 2010).

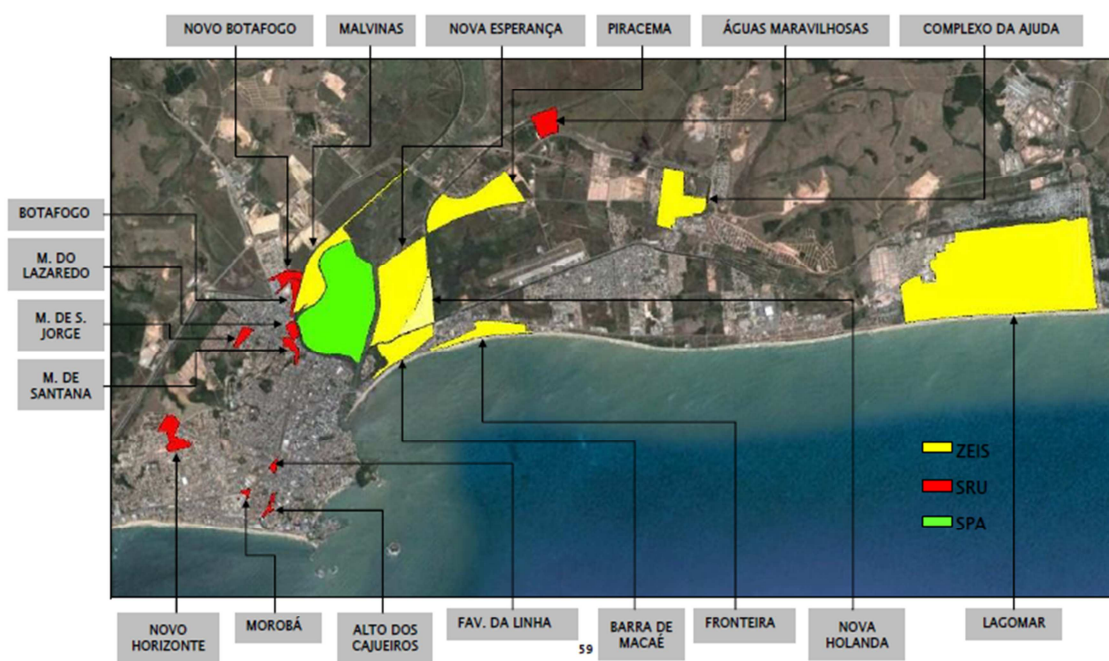


Figura 45 – ZEISs, SRUs e SPA ( apenas a Ilha Leocádia em verde) de Macaé. Fonte: PLHIS Macaé (MACAÉ, 2010).

<sup>19</sup> “As ZEIS são instrumentos urbanísticos que definem regras para o uso e a ocupação do solo nas cidades e estabelecem áreas da cidade destinadas para construção de moradia popular. Existem dois tipos de ZEIS: as ZEIS ocupadas, onde já há assentamento de população de baixa renda que precisa ser urbanizado e regularizado, e as ZEIS de vazios, áreas vazias ou mal aproveitadas.” (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2010, p. 42). “As ZEIS se consolidaram como um tipo especial de zoneamento, cujo principal objetivo é a inclusão da população de menor renda no direito à cidade e à terra urbana servida de equipamentos e infraestrutura, tanto por meio da delimitação de áreas previamente ocupadas por assentamentos precários, quanto por meio da delimitação de vazios urbanos e de imóveis subutilizados, destinados à produção de novas moradias populares. Portanto, de forma resumida, os objetivos das ZEIS são: estabelecer condições urbanísticas especiais para a urbanização e regularização fundiária dos assentamentos precários; ampliar a oferta de terra para produção de habitação de interesse social (HIS); estimular e garantir a participação da população em todas as etapas de implementação.” (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2010).

Conforme o PLHIS (MACAÉ, 2010, p. 56), são considerados assentamentos precários pelo município tanto as ocupações espontâneas e originalmente desprovidas de qualquer infraestrutura ou planejamento, como aqueles assentamentos implantados com algum nível de organização, ainda que pequena, provenientes de loteamentos irregulares.

Nessa primeira submissão, então, apenas uma proposta foi aprovada pelo MCidades, quem coordena no governo federal o programa, com um aporte de dez milhões e quatrocentos mil reais somados a uma contrapartida municipal de quatro milhões de reais para serem empregados no assentamento precário denominado *Nova Esperança*, situada no bairro de Barra de Macaé.<sup>20</sup>

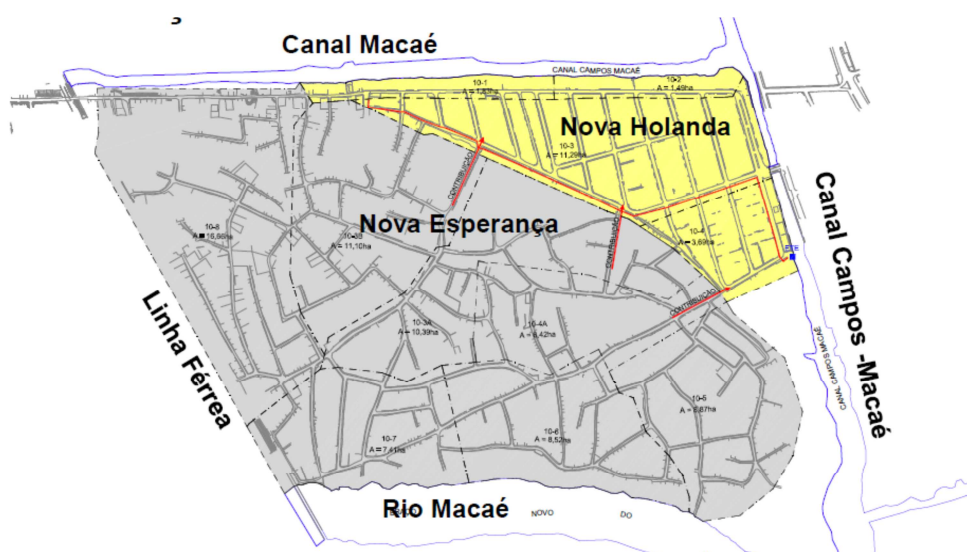


Figura 46 – Perspectiva da localidade de Nova Esperança e Nova Holanda no bairro de Barra de Macaé.  
Fonte: Apresentação do PAC para a Câmara Municipal de Macaé em 2011.

De acordo com o PLHIS (MACAÉ, 2010), Nova Esperança é um assentamento contíguo à ZEIS Nova Holanda e, portanto, localizado no bairro Barra de Macaé e no SA-6. A área sofreu processo intenso de ocupação há aproximadamente dez anos. Ocupação essa caracterizada como espontânea sobre uma propriedade particular em área alagável, alcançando as margens do Rio Macaé e avançando sobre manguezais.

Em termos urbanos, possuía um sistema viário truncado e sem pavimentação, impossibilitando a circulação de transportes coletivos oficiais, bem como não contava com identificação de ruas. Não dispunha, ainda, de rede de abastecimento de água nem

<sup>20</sup> Além desse aporte, o município já tem aprovado em torno de cem milhões de reais para obras por meio dos recursos do PAC II. Essas intervenções incluem as comunidades Ajuda, Vila Badejo, Lagomar, Nova Esperança (parte ainda não urbanizada) e Malvinas. No entanto, essas intervenções ainda se encontram em fase inicial de desenvolvimento, logo a pesquisa não conseguiria apreender o ciclo completo nessas realidades.



esgotamento sanitário. Com lençol freático superficial, a população cavava o chão em busca de água e a utilizava conforme era encontrada, configurando difíceis situações de salubridade. Quanto à iluminação pública, carecia de mais planejamento e investimento públicos, pois há espaços com iluminação insuficiente e muitas ligações clandestinas. A estrutura das habitações era precária e muitas vezes insalubre, com espaços mínimos e de segurança insuficiente (MACAÉ, 2010).

Segundo o histórico relatado, a partir da aprovação dos recursos do PAC pelo Ministério das Cidades o projeto conceitual começou a ser elaborado pelos arquitetos da equipe interna da prefeitura com os recursos disponíveis. Entretanto, diante da extensão territorial do bairro, não foi possível contemplar todo ele com os recursos disponíveis. Então, com base em um estudo sobre o movimento das águas e chuvas a equipe técnica decidiu dividir o bairro em três bacias hidrográficas, haja vista que um dos piores problemas do bairro era a questão da drenagem e inundações, por ser o estuário do Rio Macaé. Tal divisão embasou a decisão de utilizar os recursos apenas em um terço da comunidade, parte avermelhada da Figura 47, abaixo.

Trata-se de um projeto de intervenção findo, ou seja, seu ciclo de elaboração e entrega foi encerrado, portanto se apresentou sujeito à investigação delineada.



Figura 47 – Local de intervenção com recursos do PAC. Fonte: Apresentação realizada pelo Gestor do PAC de Macaé para a Câmara Municipal em 2011.

Este projeto foi a primeira intervenção financiada pelo PAC e, atualmente, pode-se considerar que Macaé possui um programa de intervenções em assentamentos subnormais, haja vista que existem mais cinco projetos por executar. Com base na

forma de classificação apresentada por Cotta (1998), a intervenção conduzida configura-se como um projeto de intervenção de caráter localizado com o objetivo de tratamento de problemas duradouros.

A documentação oficial analisada apresenta como principais ações da intervenção em Nova Esperança: implantação de rede de esgoto; drenagem água de chuva; implantação de rede de abastecimento de água; urbanização das vias; rede tronco à estação de tratamento de esgoto; habitação popular - 64 unidades; construção de um centro comunitário; recuperação ambiental do canal Macaé; e, regularização fundiária.

Acrescenta-se que o período analisado consiste desde o início do desenvolvimento do projeto da intervenção. Tal informação, segundo os entrevistados, data de 2007, conforme será melhor explicado no Capítulo 4. A análise culmina com o momento de coleta da percepção dos cidadãos ao final das obras, no primeiro semestre de 2013. Dessa forma, a pesquisa se caracteriza como longitudinal, pois busca apreender aspectos descritivos da localidade pré-intervenção, descrever como o processo intervencionista foi conduzido, bem como captar aspectos sobre a situação pós-intervenção.

Torna-se crucial salientar que a perspectiva investigatória desta tese considera que todos esses investimentos em infraestrutura deveriam ter por finalidade incrementar a qualidade de vida dos residentes, mitigando a precariedade dos serviços públicos existentes.

Ou seja, o cerne da investigação se localiza no entendimento de quais serviços públicos foram projetados e estão estruturados após a finalização das obras a continuarem, de forma perene, contribuindo para a aumento do desenvolvimento humano na região (Exemplos: a rede de esgoto implantada oferecendo coleta e tratamento contínuo do esgoto; rede de água potável provendo entrega contínua de água; a urbanização das vias possibilitando a chegada do transporte público e limpeza das ruas, assim por diante).

### 3.5 Protocolo do Estudo de Caso

O protocolo de pesquisa tem como objetivo realizar a coleta de dados para o estudo de caso. Desta forma, é um instrumento que contém os procedimentos e as regras gerais que devem ser seguidos. Ou seja, trata-se de um instrumento fundamental na

condução de estudo de casos e é uma das principais táticas para aumentar a confiabilidade da pesquisa (YIN, 2009; MIGUEL & SOUSA, 2012).

Miguel e Sousa (2012) explicam que um protocolo de pesquisa deve conter: a listagem de áreas a abordar na coleta de dados; indicação de possíveis fontes de informação dessas áreas (pessoas, documentos, observação direta, dentre outros); as questões elaboradas a serem feitas para cada área; e, a descrição dos procedimentos operacionais de coleta de dados.

Nesse sentido, na trajetória do planejamento e do estudo de caso, propriamente dito, foram desenvolvidas duas versões de protocolo: a versão inicial e a versão final, descritas respectivamente em 3.5.1 e 3.5.2. A versão inicial de pesquisa para o desenvolvimento do estudo de caso previa utilização de abordagem qualitativa e quantitativa para verificar a existência ou não de indícios mais objetivos de impactos. No entanto, ainda em fase preliminar de desenvolvimento, percebeu-se certa criticidade em torno da precariedade de dados estruturados da forma necessária para a aplicação do método “diferença nas diferenças” intencionado (GERTLER *et al.*, 2011), de acordo com as discussões estabelecidas na subseção 2.6.3. Tal percepção implicou na necessidade de reformular o protocolo de estudo de caso, originando, dessa forma, sua versão final.

É importante adiantar que a busca por uma abordagem híbrida (quantitativa e qualitativa) estava relacionada, também, com a intenção de estabelecer triangulações para a mitigação de vieses comuns a estudos de caso que utilizam poucas fontes e formas de obtenção de dados. Nesse sentido, busca-se mais robustez no estabelecimento de triangulações (DUBÉ & PARE, 2003).

### *3.5.1 Versão Inicial*

Como antecipado, a primeira versão do protocolo possuía uma vertente quantitativa e outra qualitativa planejadas para a imersão no caso.

A abordagem qualitativa previa a análise documental relacionada às normativas do Ministério das Cidades, da Caixa Econômica e do Projeto de Urbanização em Nova Esperança para conhecimento do modelo de operação do PAC e dos métodos apregoados. Era prevista, ainda, a realização de entrevistas com o corpo gerencial da intervenção, com moradores da região urbanizada da comunidade e da região não

urbanizada por meio da realização de entrevistas semiestruturadas para a coleta de informações.

A parte quantitativa, por sua vez, tinha como intuito principal aplicar o método quase experimental “diferenças em diferenças” com vistas a identificar mudanças em indicadores na parte urbanizada. Isto decorria da interpretação que a parte não urbanizada do aglomerado “Nova Esperança” poderia funcionar como o contrafactual, haja vista suas semelhanças em relação à parte urbanizada, segundo informações obtidas com os técnicos da intervenção. Ou seja, um grupo de controle que poderia ser utilizado para comparação com a parte urbanizada da comunidade (grupo de tratamento), conforme Figura 48, abaixo.



Figura 48 – Mapa da localidade com a distinção entre a parte urbanizada (grupo de controle) e a parte não urbanizada (grupo de tratamento). Fonte: A projetista da intervenção disponibilizou esta imagem para o autor.

Recapitulando o método, apresentado na seção 2.6.3, este necessita de informações coletadas antes e depois da intervenção tanto no grupo de tratamento, quanto no grupo de controle. O método exige, ainda, que ambos os grupos tenham muitas semelhanças entre si.

Dessa forma, o Quadro 9 sintetiza a primeira versão do protocolo.

Quadro 9 – Versão Inicial do Protocolo de Pesquisa. Fonte: o autor.

Abordagem	Fontes de Dados	Formas de Coleta de dados	Procedimentos de Análise de dados
Qualitativa	Documentos: - Plano Plurianual de Macaé (2010/2013) - Plano Local de Habitação de Interesse Social de Macaé - Relatórios do PAC Nova Esperanças - Matriz de Indicadores para pós-ocupação MCidades - Caderno de Orientação Técnico Social - COTS	Disponibilizados pela equipe da intervenção ou coletados pela internet	Análise documental
	Atores envolvidos na intervenção: a) Gestores do PAC: - Gerente do Projeto; - Equipe Projetista; - Equipe Técnico Social	Entrevistas com roteiros semiestruturados (Vide subseção 8.1)	Análise de Conteúdo
	População residente: a) População da área urbanizada na Bacia 1 (grupo de tratamento) b) População da área não urbanizada nas Bacias 2 e 3 (grupo de controle)	Entrevistas com roteiros semiestruturados (Vide subseção 8.2)	
Quantitativa	Base de dados de informações sociais históricas	N/A	Diferenças em Diferenças

A partir desse plano inicial, iniciou a fase de busca por dados que proporcionassem a utilização do método quantitativo. Em reuniões com as responsáveis pela parte técnica do projeto, foram identificadas três possíveis fontes de informação para indicadores mais objetivos da área:

- Dados produzidos pelo ITERJ (Instituto de Terras e Cartografia do Estado do Rio de Janeiro) antes da intervenção em 2008;
- Dados produzidos pelo Macaé Cidadão em 2009;
- Dados produzidos pelo IBGE (Censo 2010, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios e IBGE Cidades);

A análise dessas fontes constatou uma deficiência do município referente à existência de uma base de dados única que contenha informações demográficas combinadas com características ou índices sociais e econômicos.

Como o intuito era obter a informação da área de tratamento separadamente de informações da área de controle, precisava-se da informação em nível detalhado. No entanto, as informações disponibilizadas das fontes ITERJ e Macaé Cidadão estavam dispostas de forma agregada para toda Nova Esperança. Os esforços de solicitação da informação aberta em níveis mais detalhados (rua ou domicílio) não obtiveram respostas satisfatórias.

A única fonte de informação que demonstrou uma abertura mais detalhada e acesso livre foi o portal do Censo 2010 denominado Aglomerados Subnormais. Nessa vista disponível no sítio <http://www.censo2010.ibge.gov.br/agsn/>, é possível coletar informações no nível do setor censitário do IBGE (2010) referentes a um série de contagens segregadas por temas como: água, cor ou raça, domicílios, energia, faixa etária, família, homens, lixo, mulheres, pessoas e saneamento.

Entretanto, estas informações disponibilizadas pelo IBGE são de caráter muito descritivo, sem derivações próximas do conceito de indicadores que poderiam ser utilizados como impactos (*outcomes*). Outro problema identificado em relação aos dados supracitados é a incompatibilidade da área urbanizada com o recorte dos setores censitários utilizado pelo IBGE. Segundo as informações fornecidas pela equipe do PAC Macaé, entende-se que a parte urbanizada contemplaria os setores 330240305010052, 330240305010052 e apenas parte do setor 330240305010045. A Figura 49 apresenta a área de intervenção, destacada em preto – em sobreposição à divisão dos setores censitários. Logo, existiria um grau de erro significativo se fossem utilizados os três setores.

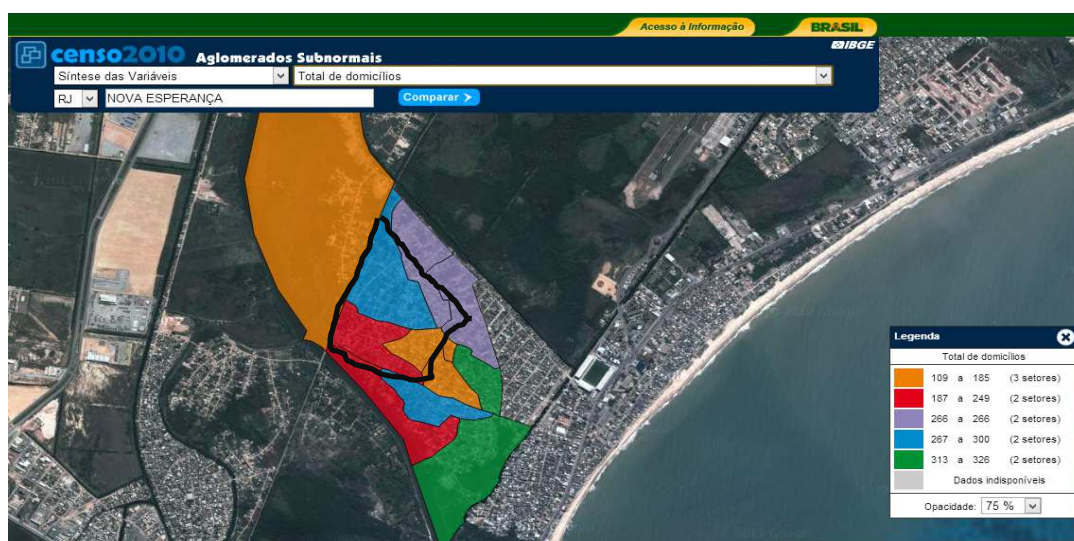


Figura 49 – Mapa da Localidade Nova Esperança com os setores censitários que receberam a intervenção marcados. Fonte: aplicativo Aglomerados Subnormais - <http://www.censo2010.ibge.gov.br/agsn> do IBGE.

Em suma, a preparação para que uma análise preliminar de impacto por meio do método diferença nas diferenças fosse realizada se mostrou impraticável, haja vista a carência de informações dispostas da forma necessária ou de meios mínimos que possibilitassem sua devida formatação.

Torna-se importante salientar que o fato relatado incita reflexões sobre métodos viáveis para as avaliações de impacto na realidade dos entes municipais brasileiros. Isso porque nota-se que a não existência de uma base de dados própria que, preferencialmente, se relacione com de dados de órgãos oficiais inviabiliza a aplicação de métodos de avaliação mais objetivos.

Dados os motivos elencados, a abordagem quantitativa, da forma inicialmente intencionada, foi abortada. O protocolo de pesquisa foi modificado, gerando, dessa forma, a versão final que será descrita na próxima seção.

### 3.5.2 *Versão Final*

Com base nas intercorrências defrontadas, a pesquisa adequou o protocolo visando sua exequibilidade sem perda do potencial do caso para a comparação com o artefato conceitual e análises decorrentes.

Nesse sentido, agregou-se ao protocolo um levantamento *survey* para manter o objetivo de estabelecer triangulações e, assim, evitar, ao máximo, possíveis vieses produzidos pelos moradores entrevistados em profundidade. Considerando, em adição, a ausência de dados objetivos que pudessem ser utilizados como variáveis de mensuração dos impactos, a pesquisa se ateve à satisfação dos moradores locais como a principal fonte de aproximação para entendimento das mudanças dos produtos e serviços (*outputs*) oriundos da intervenção.

De acordo com Altman (2001), levantamentos do tipo *survey* com cidadãos são comumente utilizados como uma *proxy* quando mensurações mais objetivas dos impactos (*outcomes*) são difíceis ou custosos de serem alcançados de outras formas. E conclui que:

*“Em conclusão, os resultados presentes nesse trabalho suportam a noção que os cidadãos podem, pelo menos, em serviços críticos, com acurácia julgar e reportam a qualidade de serviços públicos locais. Na medida em que isso é verdade para um determinado serviço, levantamento do tipo survey com*

*cidadãos podem funcionar como uma proxy útil para a mensuração de outcomes que podem ser caros e complexos de serem reunidos de outras formas— além de serem ferramentas úteis em seu próprio sentido para entender a experiência de serviços dos cidadãos como eles os veem* (ALTMAN, 2011, p. 302).

De acordo com Freitas *et al.* (2000), o método *survey* é apropriada diante de objetivos que se alinhem, principalmente, a: compreender “o que está acontecendo” ou “como e por que está acontecendo”; falta de interesse ou não possibilidade de controlar variáveis dependentes e independentes; ter o ambiente natural como a melhor situação para estudar o fenômeno de interesse; ocorrência do objeto de interesse está no presente ou num passado recente.

Diante das dificuldades encontradas no decorrer da pesquisa e mencionadas anteriormente, o método *survey* torna-se razoavelmente útil para o contato com as percepções de satisfação e proporciona, ainda, imersão maior do pesquisador no ambiente físico da localidade quando o mesmo é quem aplica o questionário (fato ocorrido na pesquisa em campo desta tese).

Dessa forma, o método *survey* foi incluindo ao protocolo final de pesquisa, conforme o Quadro 10 apresenta.

Quadro 10 – Versão Final do Protocolo de Pesquisa. Fonte: o autor.

Abordagem	Fontes de Dados	Formas de Coleta de dados	Procedimentos de Análise de dados
Qualitativa	Documentos: - Plano Plurianual de Macaé (2010/2013) - Plano Local de Habitação de Interesse Social de Macaé - Relatórios do PAC Nova Esperanças - Matriz de Indicadores para pós-ocupação MCidades - Caderno de Orientação Técnico Social - COTS	N/A	Análise documental
	Atores envolvidos na intervenção: a) Gestores do PAC: - Gerente do Projeto;	Entrevistas com roteiros semiestruturados (Vide subseção 8.1)	Análise de Conteúdo



Abordagem	Fontes de Dados	Formas de Coleta de dados	Procedimentos de Análise de dados
	- Equipe Projetista; - Equipe Técnico Social		
	População residente: a) População da área urbanizada na Bacia 1 (grupo de tratamento) b) População da área não urbanizada nas Bacias 2 e 3 (grupo de controle)	Entrevistas com roteiros semiestruturados (Vide subseção 8.2)	
Quantitativa	População da área urbanizada na Bacia 1 (grupo de tratamento)	Survey com questionário estruturado e questões abertas do tipo “por quê”	Análise pré-pós e análises gráficas

Nota-se que a diferença entre as duas versões dos protocolos diz respeito à alteração da forma de coleta de dados para realização da análise quantitativa e seu objetivo. As fontes de dados e as formas de coleta para a abordagem qualitativa se mantiveram iguais nas duas versões do protocolo.

### 3.5.3 *Coleta de dados*

O tratamento empregado às diferentes fontes de dados seguiu procedimentos distintos, conforme será detalhado nas próximas três seções.

#### 3.5.3.1 *Entrevistas com Gestores e Técnicos da Intervenção em Nova Esperança*

Conforme as informações obtidas nos contatos para a aprovação do desenvolvimento da pesquisa, a equipe do PAC Macaé esteve estruturada, maior parte do tempo durante o governo de 2009 a 2012, com a configuração presente na Figura 50.

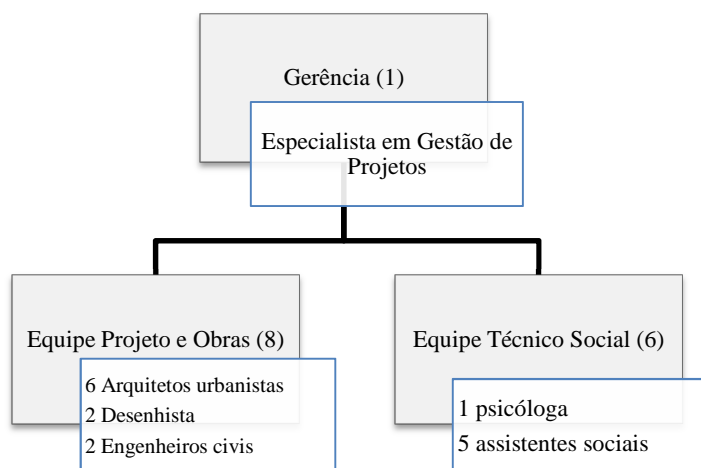


Figura 50 – Estrutura organizacional da Gerência do PAC Macaé. Fonte: o autor.

Esses atores estiveram envolvidos, ao longo desse tempo, com ações relacionadas com os outros projetos que acabaram captando recursos do PAC II. No entanto, a equipe, em termos quantitativos e de formação, que se dedicou à intervenção em Nova Esperança apresenta-se assim:

- 1 Gerente do PAC Macaé
- 1 Arquiteta urbanista subgerente técnica de projetos e engenharia
- 2 Arquitetos
- 2 Engenheiros civis
- 1 Assistente Social subgerente técnica-social
- 1 Psicóloga
- 3 Assistentes Sociais

O objetivo que guiou as entrevistas foi o de construir, na medida do possível, uma descrição histórica do processo ocorrido desde a escolha de Nova Esperança como objeto de uma intervenção urbanística com as características do caso até a implantação dos serviços públicos para a comunidade alvo. Ademais, as etapas técnicas transcorridas até a entrega dos serviços públicos, contidas no artefato conceitual desenvolvido da literatura, foram alvo das indagações e, questionou-se ainda, se existia algum método sendo utilizado para avaliar impactos oriundos da intervenção. Visando ao esclarecimento dessas questões, o roteiro semiestruturado, presente na subseção 8.1, foi elaborado como guia.

A realização das entrevistas com o corpo técnico foi acordada com o gerente do Programa. As entrevistas foram agendadas previamente e realizadas individualmente em

local conveniente para os entrevistados. A agenda e outras informações destas entrevistas estão dispostas na Tabela 7.

Tabela 7 – Relação de gestores e técnicos entrevistados. Fonte: o autor.

Entrevistados	Data	Formação	Vínculo	Atuação na Intervenção em “Nova Esperança”	Tempo de entrevista
Entrevistado 1 - Gerente do Programa	16/02/2012	Pós-graduado em Gestão de Projetos	Nomeação	3 anos	30 min
Entrevistado 2 – Equipe Projeto e Obras	04/06/2013	Arquiteta e Urbanista	Servidor	5 anos	1h e 20min
Entrevistado 3– Equipe Projeto e Obras	26/10/2012	Engenheiro civil	Servidor	3 anos	55 min
Entrevistado 4 – Equipe Trabalho Técnico Social	27/08/2012	Psicóloga	Contratado	4 anos	1h
Entrevistado 5 – Equipe Trabalho Técnico Social	14/09/2012	Assistente Social	Servidor	2 anos	45 min
Entrevistado 6 – Equipe Trabalho Técnico Social)	14/09/2012	Assistente Social	Assessora	4 anos	40 min

Diante da importância do discurso dos respondentes para o processamento e análise dos dados realizados posteriormente, todas as entrevistas foram gravadas, com a ciência dos mesmos. Esta decisão também foi acompanhada do compromisso do pesquisador de que as gravações não seriam tornadas públicas.

As entrevistas gravadas foram analisadas, por meio do método de análise de conteúdo, conforme o detalhamento presente na subseção 3.5.4.

### 3.5.3.2 *Entrevistas com Cidadãos residentes em Nova Esperança*

Em decorrência da maior aproximação com os gestores e técnicos, principalmente da equipe técnico social, a tarefa de planejamento do contato com os cidadãos residentes em Nova Esperança foi realizada, haja vista as dificuldades comumente encontradas para o acesso a esse tipo de localidade.

O cerne dessa ação da pesquisa foi reunir detalhes representativos da percepção de diferença entre o estado do bairro e o desempenho de um conjunto de serviços antes

e depois da intervenção desenvolvendo o entendimento sobre o grau de satisfação desses cidadãos. Para tal, o roteiro semiestruturado, presente na seção 8.2, foi adequado para discutir “se” e “como” se deu o desenvolvimento de certas etapas de maior interação entre os técnicos e a população. Destas se destacam, as etapas: *Entendimento da situação específica, Análise da efetividade* (satisfação com os serviços públicos pré e pós-intervenção).

Foram incluídas também duas entrevistas com moradores da parte não urbanizada de Nova Esperança. Vislumbrou-se que esses atores poderiam passar uma visão de quem ainda vive uma situação análoga, guardada as variações temporais, com a condição pré-intervenção da parte urbanizada.

Conjuntamente, definiu-se que os moradores deveriam ter um perfil de lideranças espontâneas. Ou seja, não deveriam ter cargos de representatividade formais na comunidade e precisavam ter participado com certa constância e relevância durante o processo de intervenção na comunidade. O autor solicitou, ainda, que fossem incluídos cidadãos reativos ao processo. A agenda e outras informações destas entrevistas estão dispostas abaixo.

Tabela 8 – Relação e características dos moradores entrevistados. Fonte: o autor.

Parte da Comunidade	Entrevistados	Idade	Ocupação	Data da entrevista	Rua	Qtd de residentes	Há quanto tempo vivem na comunidade? (em anos)	Contemplado com uma Unidade Habitacional?	Reativos ao processo	Tempo de entrevista em minutos
Parte Urbanizada	1	52	Empreendedor	26/10/2012	Rua Sergipe	5	12	Não	Não	45
	2	35	Atendente de telemarketing	06/11/2012	Caetano Campos	6	3	Sim	Não	15
	3	51	Aposentado	06/11/2012	Principal	5	15	Não	Não	15
	4	29	Operador de caldeira	06/11/2012	Travessa Carolina	3	9	Sim	Sim	25
	5	34	Prestador de serviço para eventos	05/02/2013	Caetano Campos	6	9	Sim	Sim	25
	8	32	Vendedor	20/02/2013	Travessa Santo Antônio	5	8	Sim	Não	30
Parte não Urbanizada	6	31	Funcionário	05/02/2013	Rua do	4	15	N/A	N/A	15

Parte da Comunidade	Entrevistados	Idade	Ocupação	Data da entrevista	Rua	Qtd de residentes	Há quanto tempo vivem na comunidade? (em anos)	Contemplado com uma Unidade Habitacional?	Reativos ao processo	Tempo de entrevista em minutos
			público		Estaleiro					
	7	46	Empreendedor	20/02/2013	Rua da União	4	18	N/A	N/A	35

Os procedimentos realizados foram idênticos às entrevistas com a equipe técnica. Ou seja, as gravações foram feitas com a ciência dos moradores e o compromisso do pesquisador de que as gravações não seriam disponibilizadas para ninguém foi firmado, bem como a garantia de que as identidades seriam mantidas em sigilo.

Na mesma linha, essas entrevistas gravadas foram analisadas, por meio do método de análise de conteúdo, conforme o detalhamento encontra-se presente na seção 3.5.4.

### 3.5.3.3 *Levantamento Survey com Cidadãos*

Conforme mencionado anteriormente, a pesquisa também desenvolveu um levantamento *survey* com moradores da área urbanizada como forma de triangular as informações obtidas mediante as entrevistas de profundidade e proporcionar ao pesquisador maior conhecimento da área e comunidade objeto da intervenção.

O intuito principal era obter informações sobre a percepção de diferença entre o desempenho de um conjunto de serviços após a intervenção em relação aos mesmos serviços antes da intervenção e porquê. Dessa forma, o questionário presente na seção 8.3 foi construído para ser aplicado durante a ação. É importante frisar que o primeiro dia da pesquisa serviu como um pré-teste, e acarretou em aprimoramentos para as demais investidas na comunidade. Foram geradas alterações relativas ao espaço para observações e a disposição das informações na folha para facilitar as anotações do pesquisador.

Contudo, previamente, foi necessário definir a amostra representativa para o universo objeto de análise. Com base em Spiegel (2009), para a estimativa de uma

amostra sem reposição e de população finita aplica-se Equação 1 referente ao intervalo de confiança para proporções.

$$IC = P \mp e \quad , \text{ onde:}$$

$$e = zc \sqrt{\frac{pq}{N}} \sqrt{\frac{Np - N}{Np - 1}}$$

Legenda:

*IC = Intervalo de Confiança*

*P = Proporção*

*e = erro amostral*

*zc = valor correspondente na curva normal para um limite de confiança*

*p = proporção oriunda de estudos pregressos com as mesmas características*

*q = (1-p)*

*Np = População*

*N = Amostra estimada*

Equação 1 – Intervalo de confiança para proporções e erro amostral. Fonte: Spiegel (2009)

O planejamento do levantamento *survey* definiu que a aplicação do questionário se daria apenas com indivíduos maiores de idade residente por domicílio, considerou que o universo da área urbanizada seria a quantidade total de domicílios. Segundo dados do IBGE (2012)<sup>21</sup>, os três setores censitários que representam a parte urbanizada são 330240305010052, 330240305010052 e 330240305010045. Eles contemplam 800 domicílios. Logo,  $Np = 800$ .

Para o intervalo de confiança, considerou-se que 90% seria um limite aceitável para o tipo de pesquisa em curso, representado na curva normal pelo valor de 1,65, tendo em vista que a população possui mais do que 30 elementos ( $Np > 30$ ). No que tange a definição da variável erro amostral (*e*), definiu-se a utilização de um erro de 10% devido à verificação de uma dispersão baixa no pré-teste. Sobre a variável proporção (*p*) definiu-se o valor de 50%, pois não há estudos anteriores com o mesmo formato e com a mesma população. Nesse sentido, o resultado da presente pesquisa pode conformar um valor diferente para *p* em pesquisas futuras de mesma configuração (SPIEGEL, 2009).

Aplicando-se os valores supracitados na Equação 1, foi definida, então, uma amostra de 63 domicílios ( $N = 63$ ), que garante uma representatividade para a população alvo do estudo.

---

<sup>21</sup> Com base no aplicativo <http://www.censo2010.ibge.gov.br/agsn/>, acessado em 15/06/2012. Sabe-se que o setor 330240305010045 teve apenas parte urbanizada, mas nesse sentido essa incerteza para maior faz com que amostra possa se tornar até maior do que o necessário, o que não afeta as análises realizadas.

De posse da quantidade de domicílios a serem pesquisados, definiu-se com a equipe técnico-social da gerência do PAC Macaé os procedimentos de pesquisa. Foi definido que o pesquisador seria sempre acompanhado por pelo menos uma assistente social para apresentá-lo ao cidadão respondente a fim de evitar estranhamentos da população. A apresentação sempre enfatizava que o pesquisador não possuía relação profissional com o programa em análise e nem com questões políticas do município, ou seja, sublinhava-se que se tratava de uma pesquisa acadêmica vinculada à Universidade Federal do Rio de Janeiro e a garantia do anonimato do respondente, haja vista que os nomes deles não eram coletados. Definiu-se ainda que, após a apresentação, a assistente social procuraria não estar presente no momento de aplicação do questionário pelo pesquisador. Tal procedimento procurava mitigar possíveis proteções de face dos cidadãos com as assistentes sociais, haja vista que muitos deles têm relação por meio dos serviços prestados pelo Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) instalado na comunidade e dos programas sociais dos governos federal e municipal.

A pesquisa ocorreu sempre em horário comercial, em turnos matutinos (9 às 12h) ou vespertinos (13 às 16:30h) durante os dias 4, 8, 14, 15 e 22 de março de 2013. O pesquisador caminhava pelas ruas da comunidade e abordava as pessoas em suas casas perguntando se queriam ou podiam participar da pesquisa. Importante ressaltar que apenas duas pessoas se recusaram a participar, argumentando falta de tempo.

Outra decisão seguida foi a de aproveitar para a pesquisa apenas maiores de 18 anos e que morassem em Nova Esperança antes da urbanização chegar a sua rua ou travessa. Isso porque era de suma importância que o entrevistado fizesse a comparação com a situação anterior à intervenção e a atual.

A partir do tamanho da amostra, foi possível estipular ainda a forma de cobertura da comunidade. Em princípio, a intenção era cobrir todas as 16 ruas e travessas. Nesse sentido, apenas a Travessa Carolina não teve nenhum residente entrevistado porque quem foi encontrado no período da pesquisa era morador recente que não conheceu a região antes da urbanização.

Estipulou-se também, como uma condição desejada, mas não obrigatória, uma meta de quatro domicílios por rua ou travessa. No entanto, percebeu-se durante a pesquisa que tal intenção não seria possível, pois existiam casas sem moradores ou sem moradores aptos a responder devido ao horário em que a pesquisa se arrolou. Ademais, tal meta se mostrou inadequada devido às extensões de algumas ruas (Ex: Rua Principal,

Rua Caetano Campos) ser muito superior a de outras (Ex: Travessa Cascavel, Rua Osvaldo Silva).

Tabela 9 – Quantidade de entrevistados por ruas e travessas de Nova Esperança. Fonte: o autor.

Local	Quantidade de Respondentes
Rua Ayrton Senna	2
Rua Bahia	3
Rua Caetano Campos	5
Rua Gabriel Tavares	3
Rua Novo Horizonte	4
Rua Osvaldo Silva	2
Rua Paulo Afonso	4
Rua Principal	8
Rua Santo Expedito	3
Rua São Domingos	4
Rua São Mateus	5
Rua São Paulo	5
Rua Sergipe	3
Travessa Cascavel	2
Travessa Caxias	3
Travessa Novo Horizonte	3
Rua Vitória II	4
<b>Total Geral</b>	<b>63</b>

A amostra coletada possui média de idade de 43 anos, com desvio padrão de 14,5 anos. Além disso, em média, cada domicílio pesquisado possui 4,3 moradores e desvio padrão, relativamente alto, de 2,5 moradores. Por fim, os respondentes vivem há 10,3 anos, em média na comunidade com desvio padrão de 4,14 anos.

### 3.5.4 *Procedimentos de Análise de dados*

Nessa seção estão apresentadas com detalhes as etapas de processamento dos dados coletados e as formas nas quais esses dados foram dispostos para possibilitar as análises. Primeiro, discute-se o processamento das entrevistas, em seguida, o dos dados tabulados oriundos do método *survey*. No final, demonstra-se como tais partes foram analisadas e cruzadas.



### 3.5.4.1 *Entrevistas*

Para a análise das entrevistas utilizou-se técnicas de análise de conteúdo, haja vista a intenção em se obter análises densas e rigorosas das entrevistas realizadas. Para Bardin (2008), a análise conteúdo compreende um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter, por procedimentos sistemáticos sobre o conteúdo, inferências de conhecimentos relativos às mensagens coletadas. O objetivo é, por meio da caracterização de cada discurso coletado, caminhar no sentido do desenvolvimento da síntese dos discursos que auxilie o estabelecimento de inferências. Para tal, a técnica adotada é a categorização.

Sobre a categorização de um texto, Bardin (2008) defende o desmembramento do texto em unidades (categorias), segundo agrupamentos lógicos. Este processo estrutura os elementos, segundo a investigação sobre o que cada um deles tem em comum.

Os procedimentos pelos quais a análise de conteúdo se organiza podem ser apresentados em três fases sequenciais: a pré-análise, a exploração do material e o tratamento dos dados. (GODOY, 1995, BARDIN, 2008).

Esta pesquisa desenvolveu certas etapas em cada uma das fases supracitadas, conforme a Figura 51.

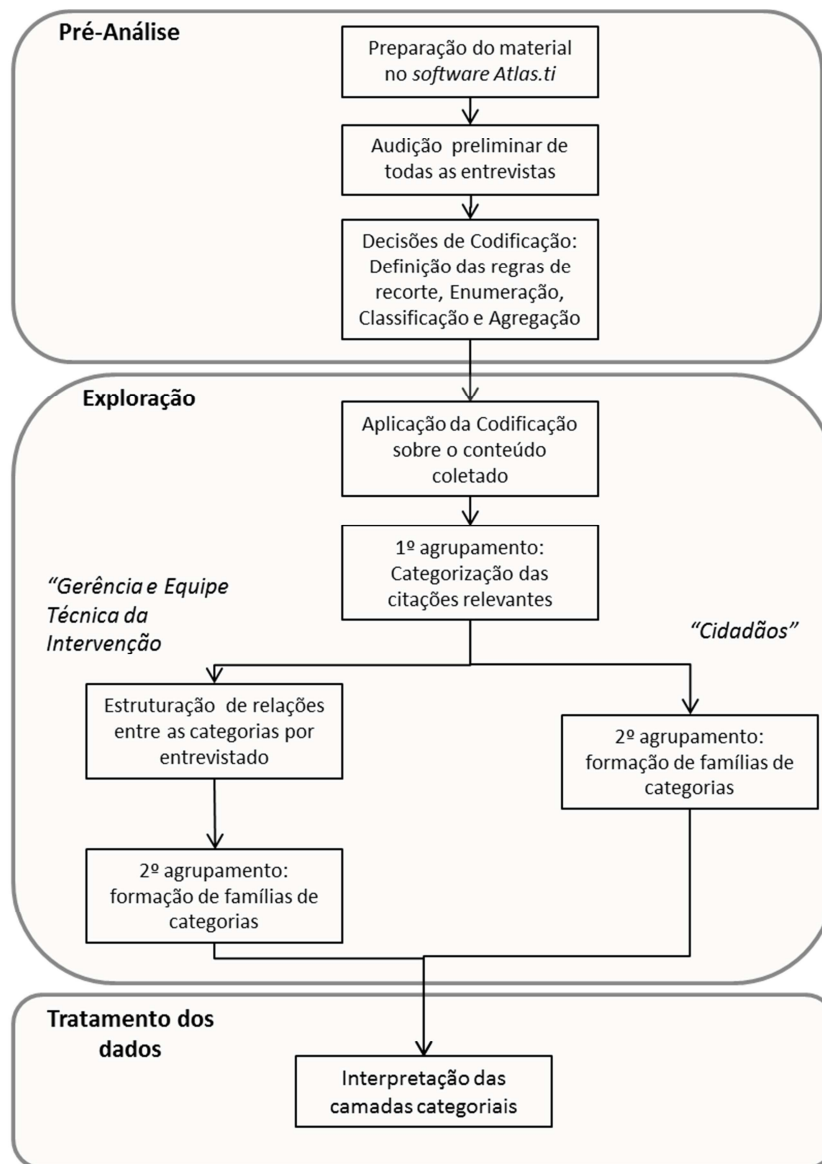


Figura 51 – Etapas da análise de conteúdo. Fonte: Adaptado de Bardin (2008).

A pré-análise consiste na organização do material bruto, onde o pesquisador estabelece os parâmetros iniciais de análise. Para fins de organização e para potencializar as próximas etapas, esta pesquisa selecionou o programa *atlas.ti* para o processamento do material coletado.

Dessa forma, a primeira ação operacional foi importar para o programa as entrevistas no formato digital *mp3* como Documentos Primários (*Primary Docs*), separando-se os em duas Famílias de Documentos Primários (*Primary Docs Families*): “Cidadãos” e “Gerência do Programa”, haja vista a diferença dos conteúdos originados pelos diferentes objetivos que regeram cada conjunto de entrevistas.

Em seguida, procederam-se as audições preliminares (ou flutuantes) de cada entrevista para a determinação da forma na qual se organizaria as sínteses dos

conteúdos. A partir das audições preliminares foi possível estabelecer decisões sobre a categorização.

A primeira escolha que se faz necessária refere-se a como o conteúdo investigado deve ser recortado. Sobre isso, a pesquisa adotou como sua unidade de análise o tema. Um tema é uma unidade de significação, que pode estar presente em ideias formuladas, proposições e enunciados com significados em si mesmos. O tema é uma unidade de registro do sentido e não de forma, ou seja, é necessário descobrir os núcleos de sentido contidos nas mensagens que representam algo para os objetivos da análise (BARDIN, 2008).

Operacionalmente, procedeu-se assim: ao identificar certa passagem da fala de um entrevistado que tivesse significado suficiente para contribuir para análise, marcava-se o trecho criando uma citação (no programa, uma *quotation*).

Devido à quantidade significativa de citações estabelecidas, foi desenvolvido o primeiro nível de agrupamento em categorias (*codes*). Categorias estas que não guardam, necessariamente, relação com apenas uma família de documentos primários ou um entrevistado, mas mantêm rastreabilidade com todas as citações que as formaram. O critério para a formação de categorias é semântico, agrupando as citações por semelhança temática.

Conforme os objetivos traçados para a análise, na família de documentos primários “*Gerência do Programa*” procurava-se apreender a descrição do processo de construção da intervenção posta em prática na comunidade e percepções dos entrevistados sobre a efetividade da intervenção. Devido a isso e à riqueza das entrevistas, optou-se pela análise de cada entrevistado separadamente em busca desses temas. Para tal, foram produzidas relações entre as categorias apreendidas por entrevistado (no programa, denominadas de *networks*). Segundo Bardin (2008, p. 204), trata-se de uma análise estrutural do discurso, possível após o agrupamento em categorias. Tais redes de categorias representam a síntese diagramada do conteúdo falado pelo entrevistado em foco e derivam a narrativa utilizada pelo autor.

Por fim, com o objetivo de proporcionar uma síntese de todos os discursos coletados da equipe, foi produzida a segunda camada categorial denominada de *Família de Categorias (no programa, code family)*. Esta sim, contendo maior potencial explicativo sobre as quatro horas e meia, aproximadamente, de material bruto coletado e fazendo uso de análises transversais entre entrevistados diferentes.

Sobre as gravações componentes da família de documentos primários “*Cidadãos*”, os procedimentos iniciais foram idênticos. Dessa forma, os trechos que demonstrassem a visão de cada entrevistado comparando a situação pré e pós intervenção foram sendo marcados como *quotations*. Conforme o roteiro condutor, tais visões foram apreendidas em discussões sobre certos serviços que poderiam ser habilitados pela infraestrutura desenvolvida. No entanto, os procedimentos se diferenciam por não utilização de análises isoladas com relações de categorias por cidadão entrevistado. Como o objetivo era captar a percepção de satisfação sobre a intervenção e sobre como a participação popular ocorreu, percebeu-se que o segundo agrupamento por família já possibilitaria o atingimento dos aspectos intencionados.

Por fim, para a enumeração do material, foram consideradas as frequências e ausências das categorias por entrevistado e no total, com a ponderação dos tempos das citações contidas nas categorias e famílias de categorias.

#### 3.5.4.2 *Levantamento Survey*

Sobre os dados coletados por meio do *survey*, inicialmente, utilizou-se o programa *Microsoft Excel* para a tabulação de todos os 63 questionários respondidos. A partir dessa organização, foi possível o estabelecimento de análises dinâmicas com diferentes recortes, bem como análises estatísticas para caracterizar o quão homogêneas foram as respostas.

O intuito principal foi conferir referências de controle para cruzar com o conteúdo oriundo das entrevistas realizadas, bem como realizar observações diretas pelo território da comunidade, com alguns registros em fotografias.

# 4 Estudo de Caso: A intervenção em Nova Esperança

Este capítulo apresenta o resultado do tratamento dos dados com o objetivo de demonstrar os principais aspectos obtidos no caso Nova Esperança. Ele está estruturado conforme a Figura 52.

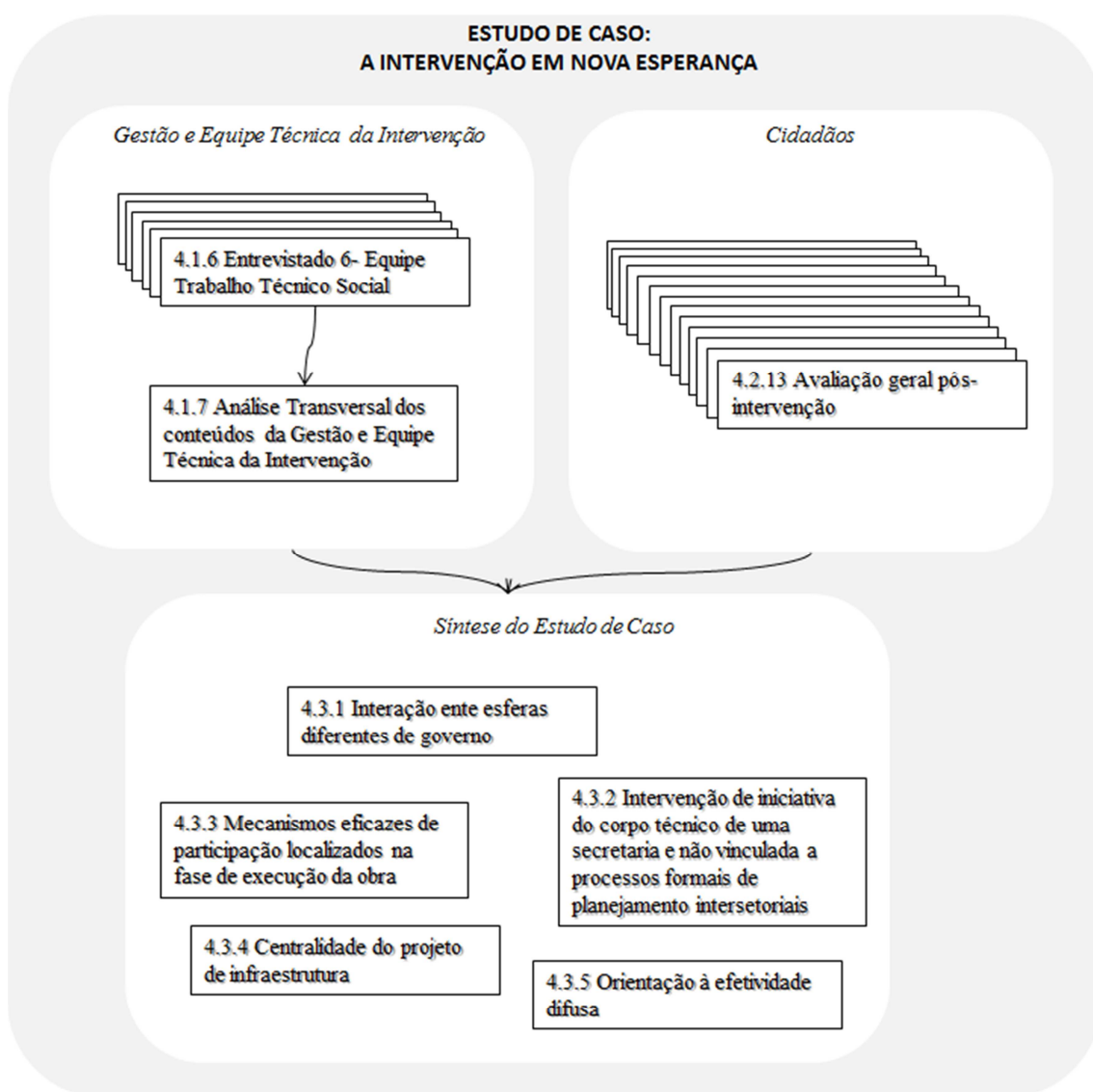


Figura 52 - Estrutura do Capítulo 4. Fonte: o autor.

A primeira seção do capítulo descreve e analisa os conteúdos das entrevistas realizadas com a equipe técnica da intervenção. Em suas subseções, as análises são

apresentas por entrevistados e culminam na discussão transversal temática sobre o conjunto de técnicos entrevistados.

Em seguida, a seção 4.2 apresenta as informações agrupadas por famílias temáticas advindas das entrevistas com oito cidadãos, complementadas pelos dados oriundos do levantamento *survey*.

Por último, na seção 4.3, busca-se o estabelecimento de uma síntese do material analisado estabelecendo o cruzamento entre a visão técnica e da percepção de efeitos da população local.

## 4.1 *Gestão e Equipe Técnica da Intervenção*

Esta família de documentos primários deu origem a 28 categorias que são definidas no Quadro 11 abaixo.

Quadro 11 – Definição das categorias presentes nas entrevistas da “Gestão e equipe técnica da intervenção”. Fonte: o autor.

<b>Categorias</b>	<b>Definição</b>
Ação da população	Reúne comentários sobre o aumento de ação da população na fiscalização da obra, nas discussões desenvolvidas rua a rua e nas assembleias.
Ações dos prestadores de serviços	São comentários sobre ações informativas das concessionárias de água e energia elétrica para os moradores.
Análise técnica para o desenvolvimento do projeto	Trata do estudo realizado sobre o movimento das águas pluviais e do estuário do Rio Macaé que subsidiou a divisão da área total da comunidade em três bacias e a priorização da bacia 1.
Aprovação do Ministério das Cidades	Citações sobre o processo de aprovação das demandas submetidas pelo município ao Ministério das Cidades em 2007.
Atrasos	Trata das diferentes visões sobre o aumento de prazo da intervenção.
Busca por recursos federais	Concentra comentários que descrevem as iniciativas por recursos federais no Ministério das Cidades.
Demandas submetidas ao Governo Federal	Concentra descrições sobre como ocorreu o processo de submissão de demandas ao Ministério das Cidades em 2007.
Descrédito da população local	Citações que afirmam que a comunidade local se mostrou desacreditada do projeto no início dos contatos.

<b>Categorias</b>	<b>Definição</b>
Desenvolvimento do Projeto Básico	Consiste em citações que contam como o projeto foi desenvolvido e seu conteúdo.
Desenvolvimento local (trabalho e renda)	Trata-se de explicações sobre as ações realizadas nesse eixo exigido pela normativa do operador do PAC (Caixa Econômica Federal) nas medições do Trabalho Técnico Social.
Educação ambiental	Categoria que reúne informações dadas sobre um dos eixos normatizados pelo operador do PAC, a Caixa Econômica Federal, sobre a condução do Trabalho Técnico Social no PAC.
Estação de tratamento de esgoto inacabada	Aglutina explicações sobre a situação de uma estação de tratamento de esgoto em construção na Nova Holanda (comunidade vizinha de Nova Esperança), que está atrasada. A não finalização dessa estação impacta na destinação do esgoto de Nova Esperança.
Execução da Obra	Agrupa falas que explicam que a primeira empresa contratada, no final de 2008, desistiu do serviço dois meses depois de iniciar a obra. Depois de se passarem mais 8 meses para a contratação de uma segunda empresa, a execução dura em torno de 2 anos (2º semestre de 2009 a 2º semestre de 2012).
Funções do operador do PAC	Trata das funções da Caixa Econômica Federal na intervenção enquanto operador nacional do PAC. Em suma, é esse órgão que controla as medições realizadas e repassa recursos para a contratada que realiza a obra.
Impactos	As citações elencam impactos já percebidos após a intervenção.
Iniciativa da equipe técnica ( <i>bottom-up</i> )	Une falas que explicitam que a iniciativa por busca por recursos foi realizada por técnicos da prefeitura sem vinculação com algum processo formal de desdobramento estratégico do município.
Iniciativa de integração	Relato sobre uma iniciativa de aproximação de uma secretaria municipal setorial para discutir como será utilizado o equipamento esportivo presente no projeto do PAC 2 para a parte ainda não urbanizada de Nova Esperança.
Insuficiência dos recursos destinados a Macaé pelo PAC	Concentra posicionamentos defendendo que os recursos destinados pelo PAC eram insuficientes diante da complexidade da intervenção necessária.
Mecanismos de mobilização do trabalho técnico social	Categoria que reúne descrições sobre os instrumentos utilizados pelo TTS. Principalmente são citados: a travessia, os grupos focais realizados, a Comissão de Acompanhamento da Obra (CAO), as reuniões rua a rua. As falas explicam os objetivos e benefícios desses mecanismos para o andamento satisfatório da obra.
Não integração entre as secretarias no programa	Citações que enfatizam que não houve transversalidade pelas diferentes secretarias setoriais do município ou integração das mesmas no ação do PAC em análise.
Nova forma de intervir em assentamentos precários	Os entrevistados defendem de forma homogênea a contemporaneidade das ações em assentamentos precários com a forma preconizada pelo PAC.
Objetivos da Intervenção	São falas que citam objetivos principais da ação.

<b>Categorias</b>	<b>Definição</b>
Objetivos do PAC	Explicam o objetivo de ações de urbanização de assentamento precário e a produção habitacional por meio do PAC.
Objetivos do trabalho técnico social	As falas concentram as visões sobre os objetivos do Trabalho Técnico Social (TTS).
Relação entre demandas levantadas e o Projeto	Narra que nessa intervenção, não foi possível que as discussões ocorressem previamente ao desenvolvimento do projeto.
Relevância da infraestrutura	Categoria que agrega citações que defendem a centralidade da infraestrutura dentro da intervenção. Conotam ainda a centralidade da infraestrutura e do equipamento urbano como um fim em si mesmo.
Serviços pós-intervenção	Falas que representam a percepção sobre a situação dos serviços públicos após a intervenção.
Situação de Nova Esperança pré-intervenção	Reúne as descrições fornecidas sobre a situação da comunidade antes da intervenção.

As categorias foram formadas a partir de 214 citações relevantes, que contabilizam um total de 2h e 07 min. A Tabela 10 está organizada da categoria com maior duração em suas citações para a de menor. Além disso, estão dispostas as quantidades de citações por categoria, bem como a média de duração por citação.

Ainda, a partir da Tabela 10 abaixo, pode-se verificar que as categorias “*Mecanismos de mobilização do trabalho técnico social*”; “*Nova forma de agir em aglomerados subnormais*”; “*Serviços pós-intervenção*”; “*Desenvolvimento local (trabalho e renda)*”; “*Impactos*”; “*Ação da população*” e “*Situação de Nova Esperança pré-intervenção*” possuem os maiores tempos e quantidades acima ou igual a 10 citações. Tal fato denota que foram os temas mais tratados pelo conjunto de entrevistados da equipe. Essas categorias mais frequentes têm relação forte com o trabalho técnico social, o que tem influência da existência de três entrevistados oriundos dessa equipe. No entanto, será possível observar, nas subseções a seguir, que estes temas estão presentes de forma marcante também nos outros entrevistados, com exceção do Entrevistado 2 da Equipe Projeto e Obras.

Constata-se, também, que a média geral ficou em 36 seg/citação, o que representa o período médio recortado que configura um tema, a menor unidade do discurso adotada por esta pesquisa, de acordo com Bardin (2008).



Tabela 10 – Frequência e duração total de citações das categorias advindas da “Gestão e equipe técnica da intervenção”. Fonte: o autor.

<b>Categorias</b>	<b>Qtd</b>	<b>Duração (min:seg)</b>	<b>Média de duração por citação (min:seg)</b>
Mecanismos de mobilização do trabalho técnico social	35	26:50	00:46
Nova forma de intervir em assentamentos precários	25	12:39	00:30
Serviços pós-intervenção	15	9:36	00:38
Desenvolvimento local (trabalho e renda)	10	08:41	00:52
Impactos	11	06:29	00:35
Ação da população	10	06:26	00:39
Situação de Nova Esperança pré-intervenção	12	05:52	00:29
Funções do operador do PAC	7	04:53	00:42
Objetivos do PAC	7	04:39	00:40
Relevância da infraestrutura	6	04:19	00:43
Não integração entre as secretarias no programa	8	04:04	00:30
Educação ambiental	4	03:50	00:58
Descrédito da população local	7	03:41	00:32
Demandas submetidas ao Governo Federal	5	03:02	00:36
Ações dos prestadores de serviços	4	02:58	00:45
Análise técnica para o desenvolvimento do projeto	5	02:51	00:34
Objetivos da Intervenção	9	02:50	00:19
Insuficiência dos recursos destinados a Macaé pelo PAC	3	02:28	00:49
Relação entre demandas levantadas e o projeto	4	01:54	00:29
Objetivos do trabalho técnico social	5	01:46	00:21
Desenvolvimento do projeto básico	3	01:28	00:29
Iniciativa da equipe técnica ( <i>bottom-up</i> )	3	01:25	00:28
Estação de tratamento de esgoto inacabada	3	01:06	00:22
Aprovação do Ministério das Cidades	3	01:00	00:20
Atrasos	3	00:56	00:19
Execução da obra	3	00:40	00:13
Busca por recursos federais	2	00:36	00:18
Iniciativa de integração	2	00:33	00:17
$\Sigma$	<b>214</b>	<b>02:07:32</b>	<b>00:00:36</b>

A seguir, cada entrevistado é analisado individualmente com a utilização de trechos *ipsis litteris* para reforçar o conteúdo do discurso coletado. É importante salientar que, por este motivo, os trechos utilizados (em aspas) apresentam menos rigor gramatical, haja vista que advém da linguagem coloquial dos entrevistados.

Ao final, o agrupamento em famílias de categorias retorna ao conjunto total dos entrevistados em direção à síntese do discurso da equipe técnica.

#### **4.1.1 Entrevistado 1 - Gerente do Programa**

O entrevistado permaneceu no cargo de gerência do programa de 2010 a meados de 2012, quando aconteceram mudanças em cargos nomeados na prefeitura que

ocasionaram em sua saída da função. No entanto, a entrevista ocorreu quando este ainda ocupava a posição.

A Tabela 24, presente no Apêndice 4, seção 8.4, apresenta as citações e suas respectivas categorias que emergiram dessa entrevista. Assim como na contagem entre todos os entrevistados, as categorias “*Nova forma de intervir em assentamentos precários*” e “*Mecanismos de mobilização do trabalho técnico social*” têm frequências e duração de citações maiores que as demais. Nesse sentido, os temas dominaram o conteúdo relevante apreendido.

A partir do agrupamento realizado, foi produzida a rede de relações entre as categorias abaixo, segundo a estrutura de argumentação do entrevistado *per se*.

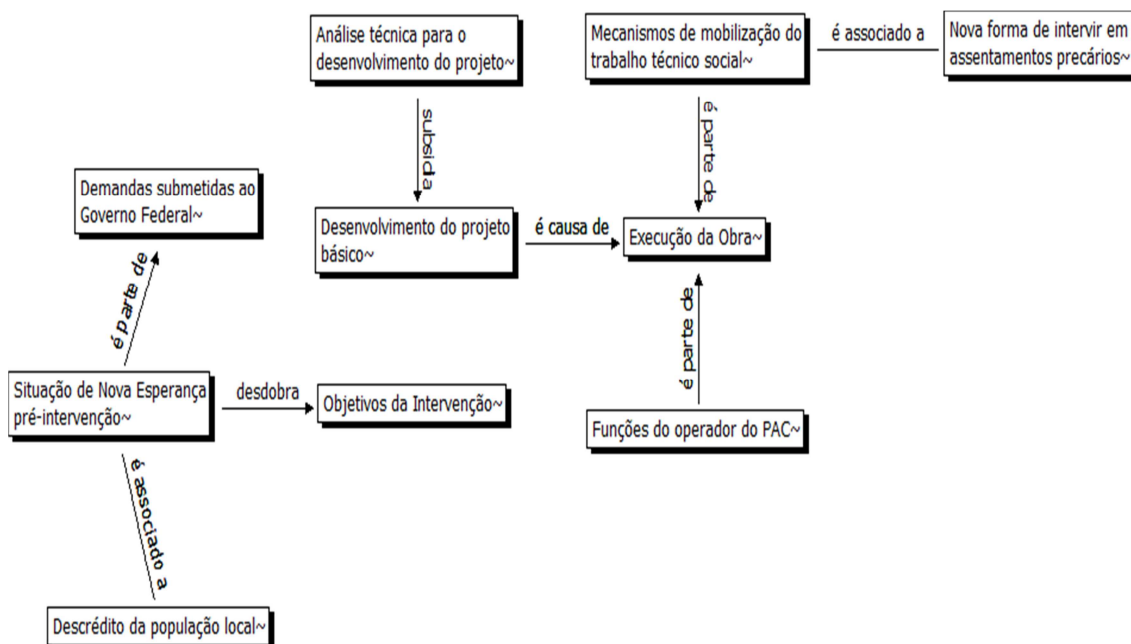


Figura 53 – Relação entre as categorias do “Entrevistado 1 - Gerente do Programa”. Fonte: o autor.

Primeiramente, o discurso apresentou associação entre as categorias “*Descrédito da população local*” e a “*Situatão de Nova Esperança pré-intervenção*”. Colocações como “*(...) a gente estava para começar e os moradores ficavam com aquela expectativa se vai começar ou não. E, a gente iniciou e todo mundo ficou assim: será que vai terminar?*”, classificada em “*Descrédito da população local*”, exemplificam a visão do entrevistado.

Segundo o entrevistado, a ausência histórica do Estado na localidade causava tal desconfiança, conforme passagem que afirma que “*trata-se de um bairro de que não tinha nada. Não tinha calçamento, água, nem esgoto, nem escola, infraestrutura em*

*hipótese nenhuma, nem creche, nem equipamento comunitário, nem unidades de saúde. O Bairro não tinha nada de poder público”.*

Em seguida, o processo desde a submissão das propostas ao Ministério das Cidades até a execução da obra foi discutido com algumas diferenças, sem relevância, de informações coletadas posteriormente com a autora das submissões e verificadas em documentos disponibilizados.

A dinâmica do PAC referente à liberação de recursos pelo Governo Federal por meio de lotes padrões foi explicada no trecho: *“Na época, o PAC 1 era feito por lotes e foram disponibilizados R\$ 10.600.000,00. A partir daí começamos a desenvolver o projeto para atender Nova Esperança com esse valor”.*

Na categoria *“Desenvolvimento do projeto básico”* foram relacionados trechos explicativos do entrevistado sobre a análise técnica realizada que culminou na divisão do local em três bacias em decorrência do movimento das águas. É interessante observar que o fato de uma análise técnica ter influenciado o projeto é ressaltado nas citações abaixo:

*“A hipótese de fazer uma intervenção no bairro como um todo e de pavimentação somente seria, tecnicamente, completamente errado fazer esse tipo de intervenção. Então, foi feito um estudo aqui e dividiu o bairro em três bacias hidrográficas de acordo com a questão do movimento das águas e das chuvas, já que o problema de drenagem é o pior problema desse bairro, que está localizado no nível do mar e no estuário do rio Macaé. E, a qualquer enchente no rio, é para esse lugar, que era um mangue, que o rio joga suas águas. A partir daí, identificou-se a bacia mais crítica, que é essa aqui. E aí foi uma seleção estritamente técnica porque do ponto de vista político essa é a pior decisão porque essa é a parte mais escondida do bairro. Temos aqui um prédio de quatro andares, mas que você não consegue ver esse prédio nem da Linha Azul e nem da Amaral Peixoto. Então não ficou uma obra de vista, que aparece, por ter pouca visibilidade. Praticamente, só a vê quem mora aqui.” (ENTREVISTADO 1 - GERENTE DO PROGRAMA, 2012).*

*“Era a solução técnica melhor. Era a parte que mais precisava, que mais enchia e a parte menos adensada, que tinha mais espaços vazios para fazer essa intervenção, colocar os prédios. A intenção nossa é evitar a realocação da*

*população o máximo possível*". (ENTREVISTADO 1 - GERENTE DO PROGRAMA, 2012).

Em torno da categoria “*Execução da Obra*”, estão reunidas percepções que compõem as categorias “*Nova forma de intervir em assentamentos precários*”, “*Mecanismos de mobilização do trabalho técnico social*” e “*Funções do operador do PAC*”.

Em suma, o discurso enfatiza que políticas de entrada do poder público em assentamentos precários são recentes, principalmente, em relação ao trabalho técnico social (TTS). É ressaltada, ainda, a atuação da Caixa Econômica Federal, operador do programa em âmbito federal, nas medições físicas e do TTS. Sobre isso, o entrevistado afirma que “*não existe uma cultura de intervenção em assentamento precário, não é uma coisa que se tenha um know how, uma expertise no setor público de anos sobre isso. É uma ação muito recente*”.

As normativas que foram aprimoradas durante o PAC (o Caderno de Orientação Técnico Social – COTS - mais recente data de agosto de 2012) são elogiadas pelo entrevistado, mas a iniciativa da equipe como um todo de desenvolver formas próprias de lidar com os cidadãos locais, fomentando a mobilização e participação é exaltada por ele. Exemplo disso está presente em:

*“(...) percebemos na prática que a Rua Bahia, por exemplo, só deu para ficar com 3 metros de largura, mas a Rua São Paulo poderia ficar com mais e que o anseio da Rua Bahia era um e o da Rua São Paulo era outro, então instituímos que íamos lá na rua e discutiríamos. Antes de começar a rua: como é que vocês querem que a sua rua fique? Com a calçada A ou com a calçada maior? Explicávamos: - Não pode ficar assim porque o Ministério das Cidades não aprova, mas pode ter isso. - Você perde meio metro de quintal, mas ganha isso de comunidade. - Você perde meio metro de quintal, mas seu vizinho ganha mais conforto ao passar um caminhão. E nisso fomos também trabalhando com eles as leis da boa convivência e de que se eu cedo um pouco aqui o meu entorno pode ganhar muito.” (GERENTE DO PROGRAMA, 2012)*

Dessa forma, a entrevista foi importante para o entendimento geral das origens e forma com o qual o programa foi desenvolvido e executado em Macaé.

## 4.1.2 Entrevistado 2 - Equipe Projeto e Obras

Este entrevistado esteve desde o início do processo. Ele foi quem submeteu as demandas ao Ministério das Cidades e desenvolveu o projeto para o PAC Macaé praticamente sozinho, bem como coordenou uma equipe de arquitetos e desenhistas que acompanhou esse processo e, atualmente, trata os projetos e a condução de processos do PAC 2.

Presente no Apêndice 4, a Tabela 25 demonstra que as categorias com maiores durações e frequência de citações são “*Não integração entre as secretarias no programa*”, “*Objetivos do PAC*” e, da mesma forma que o entrevistado analisado anteriormente, “*Nova forma de intervir em assentamentos precários*”. Sendo que a categoria “*Não integração entre as secretarias no programa*”, a mais frequente, aparece apenas no discurso desse entrevistado.

Por outro lado, a categoria mais presente na soma de todas as entrevistas da equipe do programa, “*Mecanismos de mobilização do trabalho técnico social*” aparece apenas uma vez nesse entrevistado. Fato esperado, haja vista a formação e atuação do ator no processo mais focada no desenvolvimento de projetos.

Em seguida, as categorias foram relacionadas produzindo a rede presente na Figura 54. Em decorrência da participação ativa do entrevistado em todo o processo da intervenção, estão presentes 18 categorias nesse discurso, causando uma rede mais densa do que a do entrevistado anterior.

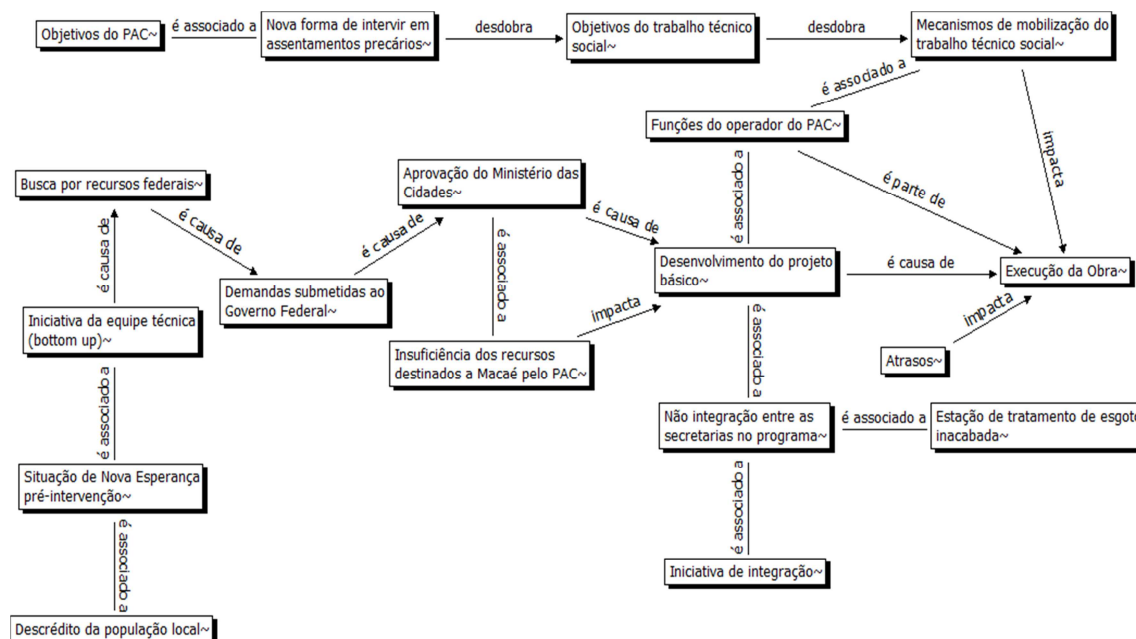


Figura 54 – Relação entre as categorias do “Entrevistado 2 - Equipe Projeto e Obras”. Fonte: o autor.

As categorias “*Busca por recursos federais*”, “*Demandas submetidas ao Governo Federal*”, “*Aprovação do Ministério das Cidades*”, “*Desenvolvimento do Projeto Básico* e “*Execução da Obra*” descrevem em macro etapas a sequência do processo da intervenção.

Segundo o relato, ainda em 2007, quando da abertura do PAC pelo Governo Federal, o entrevistado foi a Brasília e conheceu a possibilidade de submeter cartas consultas para a urbanização de assentamentos precários. A partir disso, foram submetidas 19 cartas consultas. Esse quantitativo é relativo a todas as ZEISs, SRUs e SPAs oriundas do diagnóstico que estava em andamento para a Lei 141/2010 do município (Lei de Zoneamento Urbano). Tal fato denota que não houve um processo de priorização interno na gestão municipal para a escolha de “Nova Esperança” com relação às outras 18 localidades.

Ainda segundo o relato, em 2007 mesmo, o Ministério das Cidades contemplou o município com um lote de recursos, apenas, para “Nova Esperança”. O entrevistado disse não conhecer os critérios técnicos adotados pelo Ministério das Cidades para a decisão por esta comunidade.

Esta resposta se alinha com a posição que o pesquisador obteve em entrevistas realizadas com técnicos do Ministério das Cidades em Brasília, conforme mencionado anteriormente. Segundo os técnicos entrevistados, durante a seleção de demandas do PAC para assentamentos precários, ainda em 2007, não existia um processo decisório estruturado para a seleção de locais, além de não existir a exigência de projetos desenvolvidos. Inclusive os entrevistados defenderam que essa falta de exigência de projetos desenvolvidos para o estabelecimento de convênios foi um dos maiores entraves de execução sofridos pelo PAC, em geral, devido à baixa capacidade, observada *a posteriori*, dos municípios em desenvolverem projetos que passassem pelo crivo burocrático da Caixa Econômica Federal.

É importante ressaltar que a mecânica foi bastante alterada no PAC 2, quando já foi exigido a submissão de um projeto conceitual para que a aprovação ocorresse. Além da monta de recursos ser oriunda dos detalhes do projeto em questão.

Apesar de não ter havido uma priorização interna e do desconhecimento dos critérios de decisão em âmbito federal, o entrevistado defendeu a escolha afirmando que “*Nova Esperança era uma dos piores lugares que tinha e necessitava da intervenção na época*”.

Além de citar a situação precária em termos de infraestrutura e serviços públicos, outra fala sua, enquadrada na categoria “*Situação de Nova Esperança pré-intervenção*”, enfatiza a violência existente: “*Nova Esperança tinha um problema muito sério de violência, era uma ocupação de muito tráfico*”. Sobre esse ponto, o entrevistado acrescenta que nem todas as ZEIS de Macaé possuem tráfico de drogas, mas que na região das ilhas - a qual reúne Nova Esperança, Malvinas, Nova Holanda e Ilha Leocádia - está localizada a pior situação de Macaé sob esse aspecto questão, principalmente, por terem poucos pontos de acesso.

Conforme o discurso, a partir do recurso disponibilizado para o município em 2007, o entrevistado mesmo passou a desenvolver o projeto básico e convidou servidores para auxiliarem no projeto de trabalho técnico social para licitar a obra. Estes projetos foram analisados pela Caixa Econômica Federal (CEF). Este desenvolvimento durou praticamente 1 ano, quase todo o ano de 2008, limite máximo estabelecido pela CEF.

Nesse sentido, o entrevistado ressalva que a lógica de lote restrito ao valor de R\$ dez milhões trezentos e setenta mil, aproximadamente, dificultou o desenvolvimento do projeto, pois segundo suas palavras “*era uma obra complexa para fazer, então o dinheiro era pouco*”, citação contida na categoria “*Insuficiência dos recursos destinados a Macaé pelo PAC*”. A complexidade comentada seria causada pelas condições do solo, em área de manguezal, e pelas dimensões do bairro que conta com, aproximadamente, 4.000 famílias.

Em seguida do desenvolvimento do projeto e da licitação da execução da obra, a execução da intervenção, propriamente dita, deveria começar. No entanto, o entrevistado relata que a primeira empresa contratada começou os trabalhos em setembro de 2008 e, dois meses depois, desistiu do contrato diante das peculiaridades do solo existentes ali. A partir daí, leva-se aproximadamente oito meses para haver uma nova licitação. Estes fatos relatados compõem a categoria “*Atrasos*” que impacta a categoria “*Execução da obra*” na rede de relações, conforme a Figura 54. Segundo o entrevistado, este prazo de oito meses é muito influenciado pela lentidão de análise de órgãos de controle do Estado do Rio de Janeiro. Apenas no final de 2009 então, a obra é reiniciada com a segunda empresa, que a finaliza no final de 2012.

Acima dessa linha de categorias central que descreve o processo, o diagrama de relações do entrevistado contém também uma sequência de categorias que se relacionam e culminam em “*Mecanismos de mobilização do trabalho técnico social*”.

Segundo o entrevistado, essa categoria impacta diretamente na forma de execução da obra.

A argumentação do entrevistado reforça que o PAC inova quando exige uma intervenção mais participativa por meio dos mecanismos do trabalho técnico social. Entretanto, foi afirmado que as participações nessa intervenção não ocorreram previamente ao desenvolvimento do projeto, em decorrência da presença do tráfico de drogas que dificultava o acesso. Nesse sentido, a primeira assembleia com a comunidade ocorre apenas no final de 2008.

Essa sequência se inicia com a categoria “*Objetivos do PAC*”, que apresenta uma relevante passagem, a saber:

*“No governo Lula ainda, eles começaram a propor esses projetos dentro da Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades, que eles chamam de PAC. Mas o PAC tem várias linhas de financiamento. O PAC é o programa de financiamento, cheio de eixos. O eixo da habitação tem dois focos: a urbanização de assentamentos precários e a produção habitacional no “Minha Casa, Minha Vida”, só que o “Minha Casa, Minha Vida” veio depois. Em 2007, o Lula lançou o PAC 1 dentro do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) para fazer urbanização de assentamentos precários. Esse foi o foco. Porque a meta do Governo Federal era justamente fomentar obras onde não se faziam obras porque os assentamentos precários no Brasil inteiro não sofriam intervenção”* (ENTREVISTADO 2 - EQUIPE PROJETO E OBRAS, 2013).

O entrevistado explica ainda que, em decorrência da origem do recurso, as principais restrições exigem que 30% dos recursos sejam empregados em habitação (regularização fundiária, novas unidades habitacionais ou melhorias habitacionais) e 2,5% no TTS. Sobre o restante dos recursos, o projetista tem liberdade para desenvolver outros aspectos.

Retornando a sequência de categorias ligadas ao TTS, o entrevistado sintetiza que “*a questão do trabalho técnico social é levar o projeto para a comunidade, mas isso só começamos a fazer depois que o projeto foi aprovado pela Caixa (CEF)*”, como o principal objetivo dessa vertente exigida na intervenção.

Conforme citado anteriormente, o entrevistado contribui com duas categorias exclusivas, inclusive uma delas é a mais frequente em quantidade e duração em seu discurso. No diagrama, elas se relacionam com o grupo “*Desenvolvimento de*



*Projetos*”. Trata-se de temas relacionados às características funcionais da estrutura da gestão municipal que acaba reforçando que cada secretaria procure desenvolver suas ações isoladamente, nas palavras do entrevistado: *“o que falta são programas de governo e não programas de secretarias”*. Tema reforçado, em seguida, por: *“temos vários problemas de gestão. Por que as outras secretarias não estão fazendo com que isso não quebre? Daqui a 5 anos veremos melhor se dará certo ou não, quando tivermos os equipamentos prontos, funcionando com a gestão do governo”*. Estes trechos foram agrupados na categoria *“Não integração entre as secretarias no programa”*.

Quando questionado sobre se o projeto desenvolvido continha especificações dos serviços que serão prestados após a obra ou adveio de algum nível de discussão com especialistas em serviço específicos, o entrevistado respondeu: *“concordo que o projeto de serviços deve ser feito junto com o projeto de urbanização, só que para ser feito assim, o gestor principal tem que definir que esse é um projeto de governo”*.

O trecho acima possibilita a inferência que mesmo localizado na Secretaria Câmara Permanente de Gestão, que possui atribuições mais transversais e de articulação, o programa em questão não usufruiu de integrações suficientes para produzir uma discussão mais estruturada sobre todos os serviços que poderiam utilizar o PAC como vetor catalisador nessa comunidade.

O entrevistado acrescenta ainda, *“o que mais me preocupa é se esse vai se tornar um programa de governo, se o governo vai entender que a gestão desses programas não termina quando a obra acaba”*.

Contudo, o entrevistado cita uma iniciativa interessante que está em curso para discutir com a Secretaria de Esportes como um equipamento de esporte e lazer, previsto no PAC 2 para o a área ainda não urbanizada, será operado. Em suas palavras: *“Por exemplo, eu vou criar um equipamento de esportes, se eu não tiver um projeto de esportes lá dentro não vai funcionar, a Secretaria de Esportes tem que vir junto comigo. Está marcada uma reunião com eles.”*.

Trata-se de um entendimento próximo do defendido por esta tese, todavia o momento da tentativa de integração parece um pouco tardio, pois essa discussão provavelmente seria um subsídio importante para o desenvolvimento do equipamento, e não o contrário.

### 4.1.3 *Entrevistado 3 - Equipe Projeto e Obras*

Este entrevistado inicia sua participação no processo quando a primeira empresa que executaria a obra é contratada. Por sua formação em Engenharia Civil, atuou na fiscalização técnica da obra quando essa se iniciou, de fato, com a segunda empresa.

As frequências e durações das categorias desse entrevistado estão na Tabela 26, no Apêndice 4, seção 8.4, classificada em ordem decrescente na coluna duração. Observa-se que este ator enfatizou temas diferentes do entrevistado anterior. Consequência provável da diferença entre os focos de atuação dos dois atores, haja vista que entrevistado anterior teve participação mais intensa no desenvolvimento do projeto e, mesmo acompanhando a obra, o Entrevistado 3 foi quem mais atuou na execução da intervenção.

No geral, as categorias com maiores durações - “*Serviços pós-intervenção*”. “*Mecanismos de mobilização do trabalho técnico social*”, “*Relevância da infraestrutura*”; “*Nova forma de intervir em assentamentos precários*” – definem que o discurso focou na (i) explicação da infraestrutura construída na intervenção e, a partir dos questionamentos, em tentativas de elucidar como os serviços públicos deveriam ou deverão funcionar; e (ii) nas diferenças percebidas entre a forma com que essa intervenção se desenvolveu vis-à-vis outras intervenções acompanhadas por ele dentro da Secretaria de Obras do município.

Seu discurso organizado em relações também apresentou uma configuração densa devido à presença de 16 categorias, presentes na

Assim como os diagramas anteriores foram estruturados, buscou-se colocar na linha horizontal central o macroprocesso desde a busca por recursos até a entrega da obra, conforme relatado pelo entrevistado.

As categorias “*Busca por recursos federais*”, “*Demandas submetidas ao Governo Federal*” e “*Aprovação do Ministério das Cidades*” contêm o conhecimento deste entrevistado sobre os trâmites realizados em 2007, quando ele ainda não participava da equipe. Em comparação com o relato do “*Entrevistado 2*” há apenas uma discrepância, pois este entrevistado relata que na submissão para o PAC havia a exigência de projetos. Entretanto, conforme já discutido na subseção anterior, esse ponto foi averiguado pelo pesquisador com técnicos do Ministério das Cidades e, realmente, esta exigência não existia.

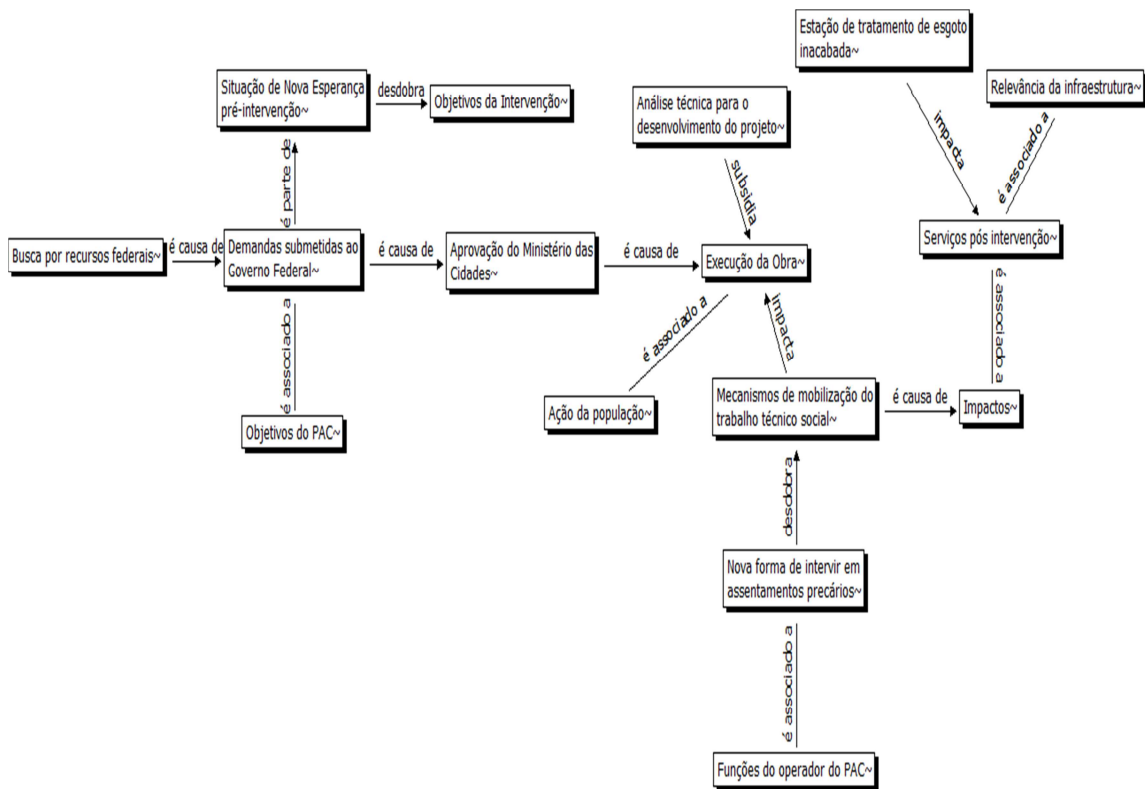


Figura 55 - Relação entre as categorias do “Entrevistado 3 - Equipe Projeto e Obras”. Fonte: o autor.

Nos dois trechos que compõem a categoria “*Objetivos do PAC*”, o entrevistado considera que o programa tem por finalidade a melhoria da infraestrutura e a produção de equipamentos urbanos. Segundo seu relato, “*A parte de infraestrutura é o cerne do Programa de Aceleração do Crescimento*”. Em seguida, o entrevistado complementa que “*(...) fazendo infraestrutura para população carente você acaba tendo que passar pela parte social e o programa em si tem o foco em colocar equipamentos comunitários com o objetivo de melhorar a qualidade de vida. Aí entra a parte social, os equipamentos comunitários necessários para a parte de saúde e educação. Então, isso está dentro desse programa*”.

Mais especificamente sobre os “*Objetivos da intervenção*”, ele elenca “*drenagem da água, água potável, esgoto, meio fio, calçada e pavimentação*” como os pontos nos quais a obra interveio.

A citação acima é desdobrada da forma com que o entrevistado descreve a “*Situação de Nova Esperança pré-intervenção*”. Em suas palavras: “*Os depoimentos diziam que as pessoas que moravam em Nova Esperança chegavam no ônibus e eram reconhecidos pelo sapato sujo de barro. Eles botavam um saco plástico para não sujar. Quando chegavam no ponto de ônibus tiravam o saco plástico*”.

O diagrama de relações demonstra ainda que, impactando a categoria “*Execução da Obra*”, está “*Mecanismos de mobilização do trabalho técnico social*”, a segunda em duração no discurso do entrevistado. São trechos que explicam sua visão sobre a influência das ações do TTS sobre o andamento da obra.

O entrevistado afirma que “*a diferença do PAC para qualquer obra, é que o PAC faz isso com inclusão social, faz isso pensando na população, então ela tem que participar. Mas, dosar essa participação é que um complicador. Nós e a equipe do trabalho técnico social tentamos dosar isso*”.

Em seguida, o entrevistado comenta que essa abertura participativa incentivada no processo impacta em prazos e na forma de conduzir a obra, bem como o relacionamento com a empreiteira, mas enaltece os benefícios que ação proporciona. Em suas palavras, “*É um complicador para a obra, a empreiteira que vai executar tem que ficar sabendo disso porque é um complicador. Então, você tem que avisar antes: - A obra do PAC é dessa forma. Por outro lado, é um facilitador para problemas futuros. Quando a gente avisa a população o que vai fazer, ela reclama menos*”.

Em seguida, o entrevistado complementa:

“*Tem que ter uma conversa, não é chegar e convencer a pessoa não. É você explicar a pessoa o que vai acontecer. Convencer é diferente, porque às vezes a pessoa quer ser a do contra mesmo, às vezes tem isso (...) Mas, você explicar para a pessoa o que o poder público está fazendo ali, qual o serviço que vamos fazer e qual o benefício que elas vão ter, a pessoa vai concordar ou vai discordar, mas tem que ter a participação, a ideia é participar e discutir com a população. Essa é a base do PAC*” (ENTREVISTADO 3 - EQUIPE PROJETO E OBRAS, 2012).

Ainda em análise da Figura 55, percebe-se uma terceira e última imbricação de categorias relacionadas em torno de “*Serviços pós-intervenção*”, a categoria de maior duração no conteúdo em análise.

Existem trechos na categoria “*Impactos*” que enfatizam a valorização financeira dos imóveis e a mudança de postura dos moradores com relação a desejarem continuar residindo no local após a intervenção, como impactos já alcançados. Interessante notar que o aumento de caixas d’água é citado como um indício sobre a valorização dos imóveis quando, normalmente, costuma-se qualificar esse indício como uma solução para a insegurança com a regularidade do serviço de distribuição de água.

A categoria “*Serviços pós-intervenção*”, propriamente dita, reúne afirmações sobre as condições de alguns serviços públicos após a intervenção. Segundo o entrevistado, os serviços de coleta de lixo com caminhão e de transporte com os ônibus não existiam antes devido à inexistência de pavimentação e, agora, estão funcionando regularmente. Sobre as enchentes nas ruas, ele afirma que não há mais o problema. Sobre a distribuição de água, ele comenta que a cidade toda tem um problema de água atualmente, e argumenta que os problemas de água existentes em Nova Esperança denotam que a localidade está, finalmente, ligada à cidade formal, o que acarreta sofrer também com os problemas próprios de Macaé.

Sobre a entrega da infraestrutura necessária para a coleta de esgoto e o não funcionamento do serviço, a citação presente na categoria “*Estação de tratamento de esgoto inacabada*” explica:

*“O que acontece... a obra da Nova Esperança está ligada à obra da Nova Holanda. Esta obra nós conseguimos fazer hoje<sup>22</sup> 40% da estação. Então, o próximo governante vai ter que terminar essa estação de tratamento. A minha ideia é que quando a estação de tratamento estiver terminada a gente vai estar com a Nova Esperança toda terminada também. Então esse primeiro terço da Nova Esperança vai ficar sem ligação porque a gente ainda não terminou as outras duas bacias. O projeto está todo amarrado”* (ENTREVISTADO 3 - EQUIPE PROJETO E OBRAS, 2012).

Por fim, outro tema relevante nessa entrevista é a centralidade dada à infraestrutura nesse tipo de intervenção, presente em “*Relevância da Infraestrutura*”. Conforme o entrevistado “*a infraestrutura é o que a gente faz e o que Macaé precisa mais, eu acho. Porque não tem como alguém morar daquele jeito. E, Macaé cresce numa velocidade muito grande, então para o poder público conseguir acompanhar é difícil. O maior problema da população lá é com relação à infraestrutura, é o saneamento básico, a pavimentação de rua (...)*”.

Entre as seis citações que sublinham tal relevância, uma atenta para um processo que esta pesquisa considera provável de acontecer em intervenções incisivas em infraestrutura e que não possuem um projeto de serviços associado. Segundo o entrevistado, “*no PAC, além de serem feitas intervenções do zero em alguns bairros,*

---

<sup>22</sup> Importante reforçar que a entrevista ocorreu em outubro de 2012.

*você começa também em bairros que já tiveram a infraestrutura e que hoje não funcionam. E, temos que fazer porque a manutenção disso não funcionou”.*

Esse trecho demonstra indícios de que existe um ciclo de investimento em infraestrutura e, a consequente, subutilização da mesma com degradação temporal está ocorrendo Provavelmente, devido à falta de serviços com a responsabilidade pela manutenção em algumas comunidades carentes em Macaé.

Trata-se de um ponto central dessa pesquisa que esse ciclo possa ser evitado com a especificação de um serviço que se utilize da infraestrutura com o ônus de mantê-la em condições também especificadas.

#### *4.1.4 Entrevistado 4 - Equipe Trabalho Técnico Social*

O “Entrevistado 4” atuou na intervenção como parte da equipe de trabalho técnico social. Atualmente, coordena o TTS nas intervenções em curso no município por meio do PAC 2.

A Tabela 27, presente no Apêndice 4, seção 8.4, mostra as frequências e durações das categorias. Constata-se que três das quatro categorias com maiores durações - “*Mecanismos de mobilização do trabalho técnico social*”, “*Desenvolvimento local (trabalho e renda)*” e “*Educação ambiental*” - tratam, principalmente, em descrever os três eixos que compõem o TTS.

Mesmo estando presente com destaque nos discursos dos “Entrevistado 1” e “Entrevistado 3”, este entrevistado foi a fonte mais rica na descrição e explicação da ação do TTS realizada na bacia 1 de Nova Esperança. Isto resultou na entrevista com a maior quantidade (46) e duração (34:37) de citações analisadas. Contudo, devido à concentração do conteúdo relacionado ao TTS, emergiram 15 categorias, número inferior às quantidades dos “Entrevistado 2” e “Entrevistado 3”. A visão diagramática dessa camada categorial encontra-se na Figura 56.

A primeira teia de relações observável no diagrama associa as categorias “*Descrédito da população local*”, “*Situação de Nova Esperança pré-intervenção*” e “*Iniciativa da equipe técnica (bottom-up)*” ao “*Desenvolvimento do projeto básico*”. Sobre essa parte, se sobressai o trecho em que ele afirma que “*aqui em Macaé isso foi*

elaborado no nível da equipe técnica para passar para cima. O caminho foi de baixo para cima”. O que define que a iniciativa por busca de recursos não estava associado a nenhum processo decisório estruturado.

Outro ponto relevante relacionado a esse nó de categorias são as falas que afirmam que o “Desenvolvimento do projeto” não foi subsidiado pelas demandas oriundas da comunidade. Alinhado com o dito pelo “Entrevistado 2”, este ator salienta que “nessa primeira assembleia eles mostraram o projeto, explicaram tudo que estava contemplado, tudo que ia acontecer. Mas, no PAC 1 não pôde ter muito essa coisa da comunidade interferir nesse projeto porque o tempo era curto, a projetista tinha que mandar esse projeto. Então quando veio, já veio o projeto pronto.”

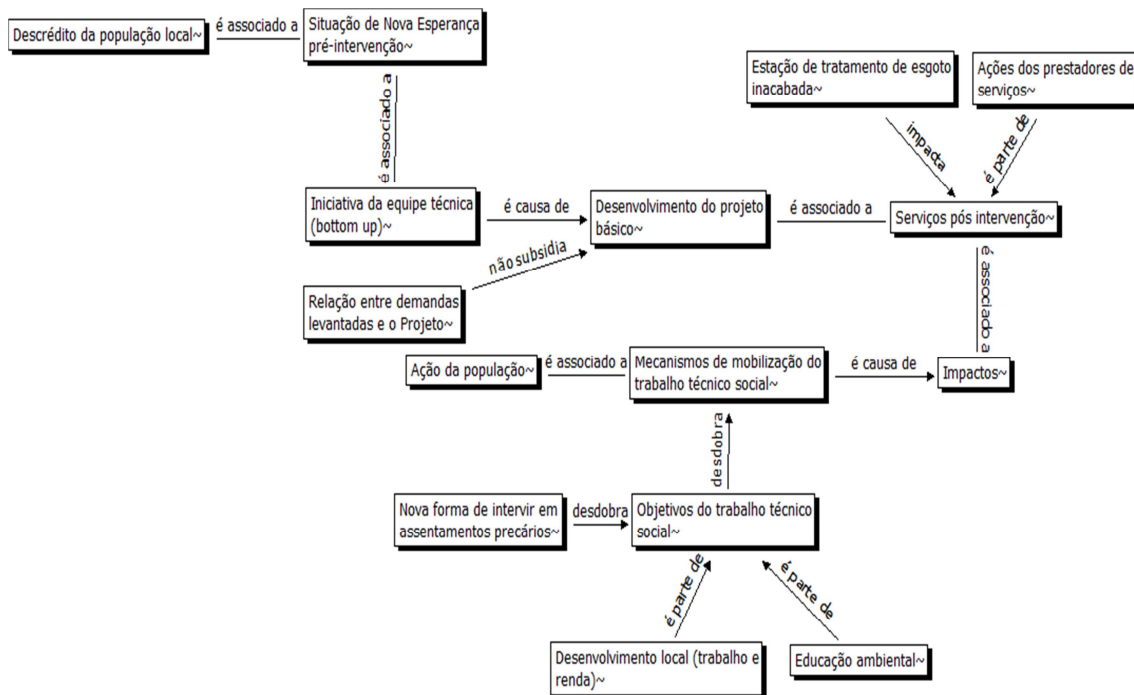


Figura 56 - Relação entre as categorias do “Entrevistado 4 - Equipe Trabalho Técnico Social”. Fonte: o autor.

Entretanto, o entrevistado defende que a participação ocorreu de forma intensa durante a obra por meio dos “Mecanismos de mobilização do trabalho técnico social”. Ao redor, dessa categoria estão relacionadas “Nova forma de intervir em assentamentos precários” e “Objetivos do trabalho técnico social”.

Segundo o entrevistado os principais instrumentos do TTS utilizados na intervenção foram:

- *Travessia*: primeira identificação da área. Trata-se de um andar pelo local com foco em identificar as questões sociais presentes na comunidade. Os técnicos buscam nessa caminhada identificar algumas lideranças locais espontâneas, as situações de risco

ou vulnerabilidade social. O objetivo é estabelecer contatos iniciais dos técnicos com os cidadãos e fornecer conhecimento sobre a cultura local, haja vista que o trabalho posterior é realizado através de contatos frequentes com as pessoas. Essa ação é realizada com a equipe multidisciplinar, ou seja, com os arquitetos, engenheiros, além dos assistentes sociais e psicólogos para formar conceitos próximos entre os diferentes profissionais da equipe.

- *Grupo focal*<sup>23</sup>: com o auxílio de uma antropóloga, em 2008, foram desenvolvidos grupos focais que tinham como objetivos ampliar o entendimento dos problemas e conhecer a opinião dos grupos sobre as demandas prioritárias. Ocorreram um grupo focal com mulheres, outro com adolescentes e o último com empreendedores locais.

- *Comissão de Acompanhamento da Obra (CAO)*: foram definidos pelos próprios cidadãos seis moradores para acompanhar com mais proximidade, em reuniões de 15 em 15 dias, o andamento da obra. Nessas reuniões estavam presentes equipe do TTS e a equipe de projetos e obras. No entanto, tais reuniões começaram a ser acompanhadas por inúmeras pessoas externas à CAO, conforme o entrevistado relata “as CAOS começaram a receber 100 , 90 pessoas porque todos queriam participar e a gente não entendia.”

- *Reuniões de rua*: a partir dessa expansão, a CAO (prevista na normativa da Caixa Econômica sobre o TTS – COTS (2012)) acabou se tornando uma assembleia. Assim como presente no conteúdo do “Entrevistado 1”, este entrevistado diz que essas reuniões começaram a ficar confusas para o acerto de certos detalhes que se faziam necessários, pois diversas pessoas começaram a se intrometer em aspectos relacionados à especificidade de algumas partes da localidade. Então, a solução adotada foi iniciar encontros específicos por rua a partir de comunicações dadas pela equipe de projetos e obras sobre o começo de uma intervenção em determinada rua. Então, dias antes da obra começar em certa rua, a equipe do TTS mobilizava as pessoas e marcava um encontro específico para apenas moradores daquela rua poderem participar. Nessa reunião, o projeto era apresentado e, diante da forma não ortogonal das vias da comunidade, iniciava-se um processo de negociação para convergência da forma final que as ruas ficariam.

---

<sup>23</sup> Dois grupos focais foram acessados, em formato digital, pelo pesquisador que pôde assisti-los, mas em decorrência da não realização dos grupos após a intervenção (planejados pela equipe técnica, mas ainda não realizados), procurou-se não fazer uso direto das informações ali contidas.



Sobre todos esses instrumentos participativos e, principalmente, sobre as negociações rua a rua, o entrevistado salienta que sempre havia um controle técnico sobre o que era possível e não era possível de se fazer, realizado pela coordenação de projeto e obra. Todavia, resultados tecnicamente inferiores e que, segundo o Entrevistado 4, não infringiam nenhuma normativa técnica, acabaram ocorrendo. Por exemplo, ele relata o caso de um morador que não aceitou ceder dois metros de seu terreno e acabou ficando sem calçada.

Além dessas ações de mobilização e participação, fazem parte dos objetivos do TTS ações de “*Educação ambiental*” e “*Desenvolvimento local (trabalho e renda)*”.

Sobre a “*Educação ambiental*”, o entrevistado descreveu o método desenvolvido por eles que consistiu na presença de uma especialista em meio ambiente conduzindo um grupo de moradores para a compreensão dos problemas mais críticos da localidade em conjunto a apresentação de conceitos sobre o tratamento de resíduos e economia de recursos, culminando em possíveis soluções para os problemas identificados. Sobre o *Desenvolvimento local (trabalho e renda)*, foram iniciadas reuniões com empreendedores identificados com vistas à formalização dos negócios existentes.

Em seu discurso, o entrevistado argumenta que, de forma geral, essas ações do TTS causaram, principalmente, melhorias nas relações entre os cidadãos, aproximando-os de uma comunidade mais integrada e com senso de cidadania. Além desse aspecto, a extinção da lama nos pés, como marca da população daquele local, e dos alagamentos compõem os trechos que contribuíram com a categoria “*Impactos*”.

Por fim, há uma terceira parte que reúne as categorias “*Serviços pós-intervenção*”, “*Estação de tratamento de esgoto inacabada*” e “*Ações dos prestadores de serviços*”. Formam o eixo mais fraco do discurso com apenas quatro citações e pouco mais de dois minutos de duração. Além de explicar a questão inacabada do esgoto, existe uma citação sobre uma ação educativa sobre os moradores para esclarecer quem são as organizações públicas e privadas pela prestação de certos serviços, principalmente, distribuição de água e de energia. Tornando de conhecimento comum a quem procurar, em caso de problemas de fornecimento.

Em suma, essa entrevista foi muito rica para o entendimento do grau de participação ocorrido durante a intervenção e suas derivações.

#### 4.1.5 Entrevistado 5 - Equipe Trabalho Técnico Social

Este entrevistado é assistente social e participou da intervenção em Nova Esperança como técnico da equipe de TTS a partir de 2010. Em consequência, o tema central contido no discurso gira em torno da categoria “*Mecanismos de mobilização do trabalho técnico social*”, novamente, a mais frequente e com mais duração. Não obstante, alguns temas retirados da entrevista agregaram às definições das categorias “*Objetivos da intervenção*” e “*Impactos*”.

Devido a maior concentração temática dessa entrevista, obtiveram-se onze categorias, que geraram um diagrama de relações de categorias menos populoso que os discutidos anteriormente, conforme a Figura 57 mostra abaixo.

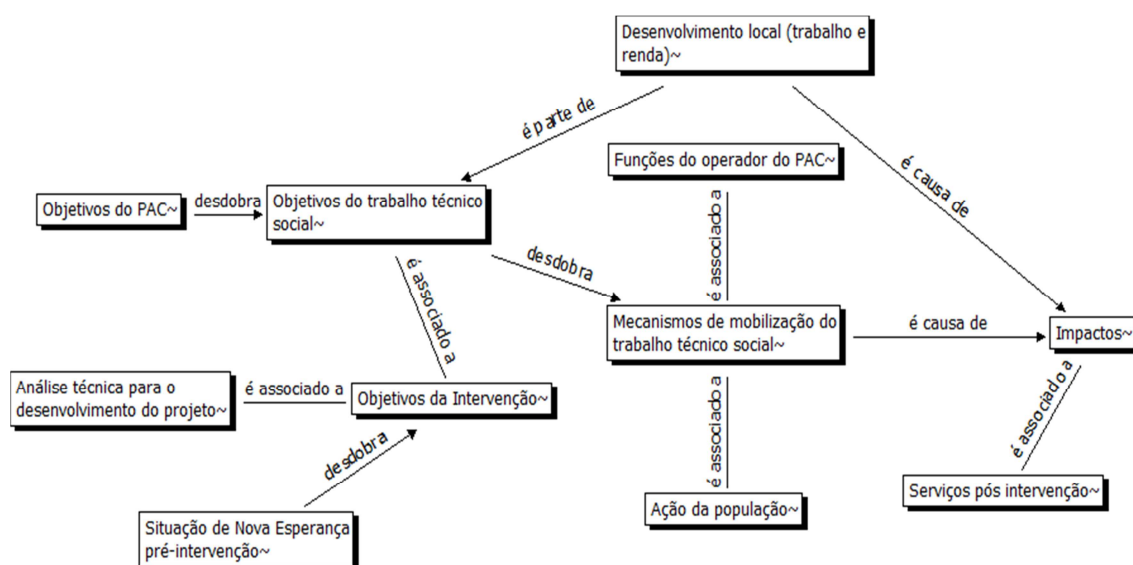


Figura 57 - Relação entre as categorias do “Entrevistado 5 - Equipe Trabalho Técnico Social”. Fonte: o autor.

Inicialmente, o entrevistado informa sua visão sobre a “*Situação de Nova Esperança pré-intervenção*”, que guarda bastante semelhança com o restante de citações agrupadas nessa categoria. Em suas palavras, “*Nova Esperança era um assentamento subnormal, um assentamento precário. Não tinha infraestrutura, não tinha, até então, a presença do Estado. Tinha um poder paralelo muito forte, que ainda existe, mas pelo menos o território já se tirou*”. Em seguida, complementa que “*a bacia 1 é a área da Nova Esperança menos próxima da cidade formal, os bairros mais formalizados são a Nova Holanda e a Barra*”.

Essa categoria está associada a partes do relato do entrevistado que explicam sua visão sobre os “*Objetivos da intervenção*”. Por exemplo, ele defende que “*Nessa obra toda, o objetivo maior da obra é integrar Nova Esperança à cidade formal*”. Ainda sobre esse aspecto, o entrevistado acrescenta argumentos interessantes sobre o que a intervenção deve almejar ou fomentar: “*A intervenção inclui a regularização fundiária, construção de equipamentos públicos na comunidade. Porque com a urbanização as outras políticas entram. O que se chama regularização fundiária plena. Não é só dar posse da terra, tem que dotar de infraestrutura e equipamentos públicos também.*”.

É importante sublinhar a ausência do termo *serviços* e a presença das palavras *infraestrutura* e *equipamentos públicos* nessa citação acima, pois conota que a posição guarda uma expectativa de passagem direta entre a estrutura física construída e os benefícios para os cidadãos.

Os comentários também abordam os três eixos presentes no TTS: mobilização e fortalecimento da participação comunitária, educação ambiental e geração de trabalho e renda como o cerne dos “*Objetivos do trabalho técnico social*”, por serem preconizados no COTS (CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2012). Antes, ele sintetiza da seguinte forma o norte dessas ações: “*além da gestão física da equipe de projetos e obras, nós vamos à comunidade para minimizar os impactos daquela obra na comunidade e maximizar depois como a comunidade vai usar aquela obra, para se ter o melhor uso daqueles equipamentos, daquela infraestrutura.*”

A categoria central e com mais duração, “*Mecanismos de mobilização do trabalho técnico social*” não traz nenhum aspecto novo considerando o apreendido no discurso do Entrevistado 4. Em suma, todos os mecanismos (travessia, grupo focal, CAOs e reuniões de rua) estão presentes, com ênfase dada à expansão do quantitativo de pessoas que frequentavam as reuniões da CAO.

Associada a essa categoria está “*Funções do operador do PAC*”, na qual o entrevistado explica a relação em “*tudo nosso é relatado porque a gente envia para a Caixa medir o nosso trabalho. Como o TTS é 2,5 % da obra, nosso trabalho também tem que ser medido. A empreiteira não recebe se nosso relatório de medição não estiver também. Então, nosso trabalho é medido através de relatórios, então todas as reuniões têm relatório, todas as visitas têm relatório*”.

Seguindo a Figura 57 ainda, percebe-se que sobre a categoria “*Impactos*” convergem “*Mecanismos de mobilização do trabalho técnico social*”, “*Desenvolvimento local (trabalho e renda)*” e “*Serviços pós-intervenção*”. As relações

com as duas primeiras categorias citadas ocorrem porque o entrevistado considera como um impacto relevante, principalmente ocasionado pelo TTS, a passagem de demandas de caráter individual para demandas mais coletivas. Sobre isso, ele afirma “*eles passaram a não olhar só sua casa, mas a rua toda. Eles chegavam, no início, com demandas muito individuais e a gente conseguiu transformar essas demandas em coletivas. Eles passaram a não se preocupar apenas com o próprio problema*”.

O entrevistado considera um exemplo marcante da “*Ação da população*” a iniciativa de uma liderança espontânea pelo transporte público, presente em “*não foi a gente que pediu para entrar, foi uma liderança, uma mulher da comunidade que foi lá na porta da Mastran<sup>24</sup> e disse assim: - Já está pavimentado, a polícia já entrou e não tem tanto bandido na rua . Por que vocês não colocam ônibus para levar a gente? Ela que mobilizou.*”

Outro impacto citado é referente à observação de que há um aumento de ações de melhorias nas casas, contido em “*outra coisa que vemos é que quando chegamos para trabalhar em Nova Esperança as pessoas não investiam tanto na moradia, mas agora nas ruas que já pavimentaram, as pessoas tentam melhorar as casas, fazer um muro, embalsar a casa, isso quem tem condição também. Como se tivessem aquilo como provisório antes (...)*”.

Esse impacto citado é associado em sua fala com a “*Situação dos serviços pós-intervenção*”, que enfatiza o início da entrada dos ônibus na comunidade e a extinção dos alagamentos nas ruas.

#### 4.1.6 *Entrevistado 6 - Equipe Trabalho Técnico*

##### *Social*

Conforme Tabela 29, presente no Apêndice 4, seção 8.4, essa entrevista possui a menor duração total de conteúdo selecionado, 13 min e 38 seg, e considerável concentração temática em torno do trabalho técnico social em decorrência da formação (assistente social) e a atuação no processo, tal como o Entrevistado 5.

Além disso, obteve-se um número menor de citações (25) e, em decorrência, uma quantidade menor de categorias (9) dentre todos os entrevistados da equipe.

---

<sup>24</sup> Órgão municipal que regula o funcionamento dos ônibus em Macaé.

Na Figura 58, a seguir, observa-se que seis categorias (“*Mecanismos de mobilização do trabalho técnico social*”, “*Ação da população*”, “*Educação ambiental*”, “*Desenvolvimento local (trabalho e renda)*”, “*Nova forma de intervir em assentamentos precários*” e “*Atrasos*”), das nove presentes no discurso, possuem relações e convergem para a categoria “*Impactos*”. Como as seis têm relação com os três eixos de ação do TTS, verifica-se que a maior parte da entrevista faz a ligação do TTS com resultados já obtidos ou a se obter.

Todavia, existe outra parte do discurso que contempla a relação das categorias “*Serviços pós-intervenção*” e “*Ações dos prestadores de serviços*” com “*Impactos*”, trazendo uma temática diferente da parte anterior. Embora sejam apenas duas categorias, o tempo das citações compreende em 04 minutos e 41 segundos.

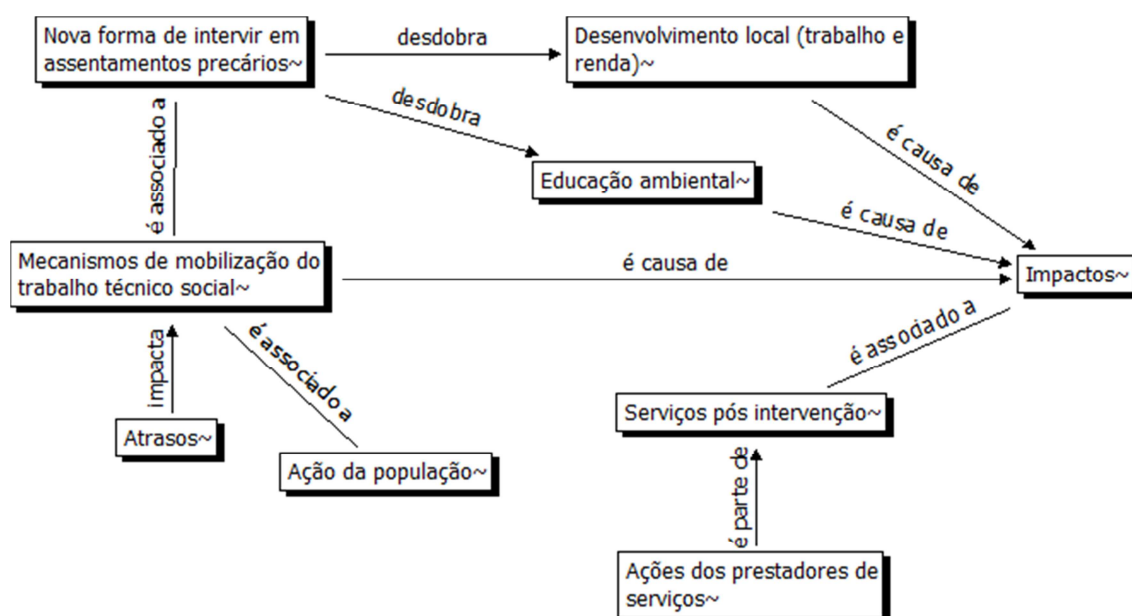


Figura 58 - Relação entre as categorias do “Entrevistado 6 - Equipe Trabalho Técnico Social”. Fonte: o autor.

Sobre as relações da primeira parte, o entrevistado desenvolve menos a descrição dos mecanismos já discutidos nas duas seções anteriores, e traz exemplos específicos argumentando que o tratamento para questões específicas da população que surgem ao longo da intervenção não podem ser tratados de maneira reta. Segundo ele, certos arranjos já existentes, principalmente, ligados a iniciativas empreendedoras localizadas em áreas não adequadas segundo as normas, precisam ser entendidos a fundo para que soluções técnicas sejam desenvolvidas, evitando a eliminação dessas iniciativas que costumam gerar empregos no local.

Por estar envolvido com ações do “*Desenvolvimento local (trabalho e renda)*”, ele defende a importância desse tipo de ação específica com empreendedores locais possibilitando impactos na comunidade, ressaltando que “*essa obra não está fechada no sentido de ser só infraestrutura, porque na verdade a infraestrutura abre esse leque, de um monte de coisa que vai surgindo. Ficaremos oficialmente seis meses após obra. Aí a gente vai conseguindo agregar coisas que a gente nem enxergava dessa maneira*”.

Sobre a segunda parte, a ênfase dada na categoria “*Serviços pós-intervenção*” se atém as atividades que ocorrem no CRAS. Trata-se de oficinas de música, dança, capoeira, grafite, entre outros, para crianças que estão ocorrendo em parceria com um programa municipal denominado Pró-jovem. Ou seja, o entrevistado defende que o equipamento público CRAS está habilitando atividades que servem à comunidade. Embora, ele assuma que essa parceria emergiu de forma espontânea após a existência do equipamento, que passou um tempo sendo subutilizado, até que surgisse a ideia da parceria para ocupar o equipamento.

Além dos serviços que estão ocorrendo no CRAS, o entrevistado reforça a entrada dos ônibus, dizendo: “*uma questão que é visível, é uma coisa fundamental na vida das pessoas, a questão do transporte, porque antigamente as pessoas ficavam bem distantes, ficavam na Nova Holanda e não tinham entrada. Hoje o ônibus passa ali em frente ao CRAS. Acho que isso é uma forma de integrar, né?*” Entretanto, conforme os outros entrevistados salientaram, esse resultado (*output*) ocorreu por causa da ação de uma moradora da comunidade.

Observa-se no Entrevistado 6, tal como no Entrevistado 5 discutido na subseção imediatamente anterior, um conhecimento mais especializado sobre o Trabalho Técnico Social, nesse sentido, outros temas foram prejudicados nas entrevistas.

#### *4.1.7 Análise transversal dos conteúdos da Gestão e Equipe Técnica da Intervenção*

Diante da quantidade de conteúdo obtido, fez-se necessário um segundo esforço de síntese para a produção de análises transversais aos seis entrevistados, já discutidos particularmente nas subseções anteriores.

Em busca disso, as categorias foram agrupadas em um segundo nível denominado família de categorias (*code family*, no software Atlas.ti) dando origem ao Quadro 12.

Quadro 12 – Definições das famílias e a relação de suas respectivas categorias. Fonte: o autor.

Famílias	Definição	Categorias
Processo de intervenção	Descreve etapas do processo de intervenção, desde a identificação da demanda por intervenções em Nova Esperança em 2007 até a finalização da obra em 2012, associada com aspectos que influenciaram essas etapas.	Análise técnica para o desenvolvimento do projeto
		Aprovação do Ministério das Cidades
		Atrasos
		Busca por recursos federais
		Demandas submetidas ao Governo Federal
		Descrédito da população local
		Desenvolvimento do projeto básico
		Execução da obra
		Iniciativa da equipe técnica ( <i>bottom-up</i> )
		Insuficiência dos recursos destinados a Macaé pelo PAC
		Objetivos da Intervenção
Relação entre demandas levantadas e o projeto		
Urbanização pelo PAC	Detalha características e normativas da vertente do Programa de Aceleração do Crescimento associado à intervenção em Nova Esperança, ou seja, a urbanização em assentamentos precários do eixo habitação.	Funções do operador do PAC
		Nova forma de intervir em assentamentos precários
		Objetivos do PAC
		Situação de Nova Esperança pré-intervenção
Participação e ações do Trabalho técnico social	Detalha os mecanismos utilizados para o desenvolvimento de ações relativas aos três eixos preconizados: mobilização da participação comunitária, educação ambiental e desenvolvimento do trabalho e renda.	Ação da população
		Educação ambiental
		Desenvolvimento local (trabalho e renda)
		Mecanismos de mobilização do trabalho técnico social
		Objetivos do trabalho técnico social
Infraestrutura, serviços	Agrupa discussões sobre a relação entre a infraestrutura construída e a oferta de serviços	Ações dos prestadores de serviços
		Impactos

Famílias	Definição	Categorias
públicos e impactos	públicos. Agrega colocações a respeito de impactos já observados ou esperados com a obra, bem como causas relacionadas ao alcance ou não alcance dos mesmos.	Iniciativa de integração
		Estação de tratamento de esgoto inacabada
		Não integração entre as secretarias no programa
		Relevância da infraestrutura
		Serviços pós-intervenção

A seguir, as quatro famílias são detalhadas com o objetivo de proporcionar uma visão mais sintética e direta da gestão e equipe técnica da intervenção, bem como utilizar os documentos que a pesquisa teve acesso para garantir acurácia em certas partes do discurso.

São realizadas análises horizontais e verticais nas tabelas demonstrando a presença do tema no conjunto de entrevistados e enfatizando colocações convergentes e divergentes nos relatos.

#### 4.1.7.1 *Processo de intervenção*

Esta família reúne doze categorias. No total, são 50 citações e 22 minutos e 51 segundos entre temas que descrevem as macro etapas da intervenção e aspectos que as influenciaram diretamente.

Em síntese, o macroprocesso da intervenção apreendido está representado na Figura 59. Ressalta-se que o diagrama é composto por onze categorias, haja vista que a categoria “*Relação entre demandas levantadas e o projeto*” consiste exatamente em citações que afirmam que essa etapa não fez parte do processo. Desse fato decorre sua ausência no mesmo.



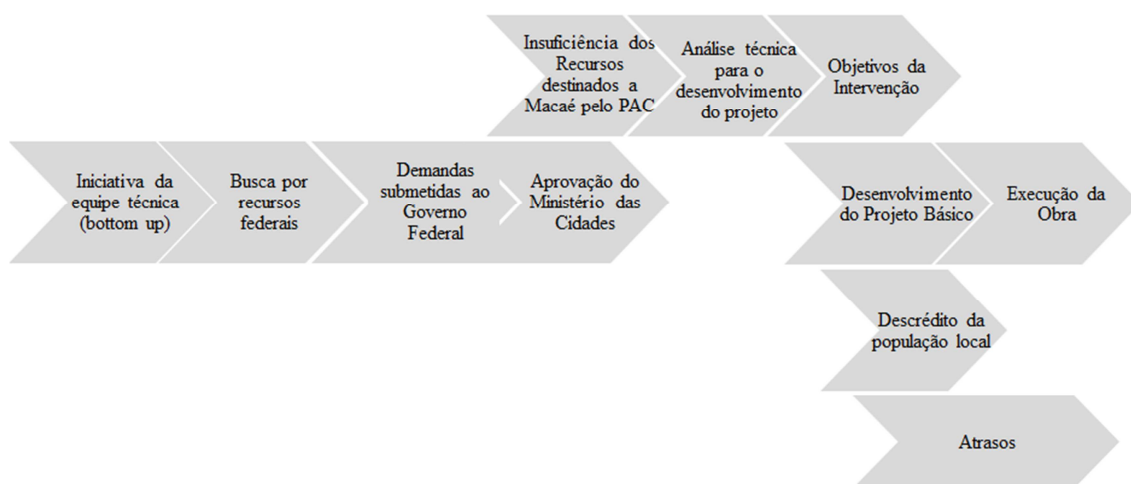


Figura 59 – Processo de Intervenção resultante das entrevistas. Fonte: o autor.

A primeira parte da linha central do diagrama demonstra a sequência de etapas que culminou na assinatura do convênio com o MCidades. O entendimento dessa parte foi construído principalmente com os Entrevistados 2 e 3, segundo análise da Tabela 30, presente no Apêndice 4, seção 8.4.

Entretanto, algumas pequenas divergências foram identificadas no que tange a como as submissões das demandas foram realizadas. Nesse sentido, prevalece a narrativa do Entrevistado 2 verificada em documentações que demonstram que foram 19 cartas convites submetidas. Carta convite essa que se tratava de um formulário que exigia apenas informações sobre os fatores de risco da área alvo, sobre a quantidade de famílias e beneficiados pela intervenção, aspectos da concepção geral da intervenção (se houvesse), dentre outras informações menos importantes. Ou seja, de fato, não havia a exigência por projeto nesse momento.

A parte superior do diagrama tem as etapas que ocorreram entre a aprovação do convênio e o desenvolvimento do projeto. O Entrevistado 2, então, defendeu a insuficiência dos recursos recebidos frente às demandas da localidade. Dessa forma, os Entrevistados 1, 2, 3 e 5 explicam como os objetivos da intervenção foram condicionados por esta restrição e pela análise técnica que focou a intervenção em apenas um terço da comunidade.

A parte final da Figura 59 mostra as etapas “*Desenvolvimento do projeto básico*” e “*Execução das Obras*” com dois aspectos associados. No entanto, o ponto mais relevante é a ausência da categoria “*Relação entre demandas levantadas e o projeto*” nesse processo, pois esse fato empurrou para a “*Execução das Obras*” as discussões de cunho participativo. Discussões essas que foram instrumentalizadas pelos mecanismos

do trabalho técnico social e serviram, segundo os discursos, principalmente para mitigar o “*Descrédito da população local*”.

Realizando, ainda, uma análise horizontal na Tabela 30, observa-se que os Entrevistados 1, 2 e 4 são os que mais contribuem para a esta família temática com 11, 15 e 11 citações, respectivamente. Isso decorre do fato de exercerem cargos de coordenação das equipes, logo demonstraram conhecimento mais amplo do processo.

Por fim, a análise vertical da mesma tabela demonstra que as categorias “*Objetivos da Intervenção*” e “*Descrédito da população local*” são as mais frequentes nesse agrupamento. No entanto, tanto essas, quanto as demais categorias estão dispersas nos discursos dos entrevistados, ou seja, não há tema que tenha sido tratado com citações relevantes por todos.

#### 4.1.7.2 *Urbanização pelo PAC*

Este agrupamento tem apenas cinco categorias, mas possui uma carga de duração de 34 minutos e 29 segundos em 61 citações, conforme Tabela 31, presente no Apêndice 4. Isto ocorre porque “*Nova forma de intervir em assentamentos precários*”, a segunda categoria em duração, faz parte da família.

Diferente da família anterior, as categorias apresentam mais homogeneidade. Por exemplo, é consenso pelos cinco entrevistados, com citações em “*Nova forma de intervir em assentamentos precários*”, que a intervenção em comunidades carentes da forma preconizadas pelo Ministério das Cidades e Caixa Econômica Federal é uma novidade em Macaé e, para o Entrevistado 1 e 2, no Brasil. Quatro deles citam também a formação multidisciplinar da equipe com psicólogos, assistentes sociais, arquitetos e urbanistas e engenheiros como um fato novo e benéfico para instituir relações com cidadãos de baixa renda.

Os quatro entrevistados mais presentes na execução da obra - o Entrevistado 3 pela equipe de projeto e obras e os Entrevistados 4, 5 e 6 pela equipe do trabalho técnico social - consideram de forma semelhante que as “*Ações da população*” advém, principalmente, da nova forma de intervenção que normatiza e exige que 2,5% do valor da obra seja aplicado em ações de trabalho técnico social. Esses fatores, segundo eles, criaram oportunidades para uma participação direta dentro dos limites da intervenção (exposta em detalhes na família da próxima subseção) e reverberaram para fora da

intervenção com a ação pela entrada dos ônibus. Fato esse realizado por uma liderança informal da comunidade, ou seja, suscitando até certa flexibilização das formas de representatividade local.

De forma análoga, a categoria “*Situação de Nova Esperança pré-intervenção*”, possui trechos de cinco entrevistados, com exceção do Entrevistado 6, que descrevem a precariedade do local de forma bastante homogênea. Os principais elementos comentados têm relação com a existência do tráfico de drogas, da ausência de serviços públicos e da lama combinada com o saco plástico como símbolos da precariedade da situação pré-intervenção.

Quatro entrevistados ainda descrevem e elogiam a atuação da Caixa Econômica Federal como operador do PAC. Segundo eles, o fato dos recursos serem administrados pela CEF e não passarem pelo tesouro municipal, tem resguardado mais as ações do programa de contingências próprias da administração municipal no Brasil, tais como: desvio para aplicação em outra função; contingenciamentos orçamentários repentinos e, no limite, corrupção.

As análises horizontais apresentam, com exceção do Entrevistado 6, todos contribuindo com trechos relevantes associados aos elementos da família.

#### 4.1.7.3 *Participação e ações do Trabalho Técnico Social*

Trata-se da família de categorias de maior duração dentre as quatro, fato causado pela presença de “*Mecanismos de mobilização do trabalho técnico social*”, líder em duração e quantidade entre todas as categorias e única presente no discurso de todos os entrevistados.

Todos os entrevistados descreveram com detalhes a forma pela qual a mobilização para participação foi trabalhada junto à comunidade. Sobre isso, os três entrevistados da equipe técnico social descreveram com bastante proximidade entre si os instrumentos utilizados pelo TTS. Principalmente são citados: a travessia, os grupos focais realizados, a Comissão de Acompanhamento da Obra (CAO), as reuniões rua a rua. As falas explicam os objetivos e benefícios desses mecanismos para o andamento satisfatório da obra.

Novamente, é interessante observar o potencial de certos instrumentos como a travessia e o grupo focal para o entendimento da demanda e orientarem previamente o

projeto urbanístico. O que, segundo algumas colocações menos assertivas, serviu para condicionar o projeto de continuidade que será realizado por meio do PAC 2.

As principais falas que defendem “*Objetivos do trabalho técnico social*” citam a mitigação dos impactos da obra na comunidade, maximização da utilização dos bens entregues, bem como a apresentação do projeto à comunidade. Explicam ainda que, como objetivos formais oriundos das normativas, necessitam desenvolver os três eixos exigidos: participação e mobilização da comunidade, educação ambiental e geração de trabalho e renda.

Além das ações de mobilização para a participação, os temas “*Educação Ambiental*” e “*Desenvolvimento local (trabalho e renda)*” estão presentes, embora apenas no discurso dos entrevistados da equipe do TTS. Todavia, os comentários reforçam que essas também tem potencial grande de geração de impactos na comunidade.

O primeiro tema é mais relacionado à conscientização da população com o desenvolvimento de conceitos ambientais, descoberta dos problemas locais através de travessia com os moradores para que eles fotografassem o que achassem problemas de cunho ambiental e discussão posterior sobre possíveis soluções sobre os problemas identificados.

Mesmo ainda em fase de planejamento e definição de ações que extrapolem a formalização dos empreendedores, atribui-se ao segundo tema considerável potencial em gerar impactos positivos, na medida em que pode vir a fomentar o aumento da dinâmica econômica da localidade.

As partes que compõem a família em análise criam um conjunto que representa o principal elo entre o poder público e a sociedade recebedora da intervenção. Os relatos demonstram que houve graus elevados de diálogo e transparência. Os relatos, todavia, explicitam que a participação popular no processo decisório ficou circunscrita a questões relacionadas a dimensões de ruas, calçadas e questões do gênero. Embora quando questionados os entrevistados defendam que o projeto deve ser alimentado pelas demandas, o caso analisado apresentou apenas um acompanhamento transparente e participativo por parte da população local sobre o processo de execução da obra.

#### 4.1.7.4 *Infraestrutura, serviços públicos e impactos*

O último conjunto de categorias obtido compreende nos resultados obtidos com a intervenção na ótica da equipe técnica e aspectos que influenciaram ao alcance ou não de certos impactos.

Também apresentada no Apêndice 4, a Tabela 33 demonstra que a categoria “*Serviços pós-intervenção*” prevalece na interseção dos discursos. Por meio dela que os entrevistados explicam como os serviços estão funcionando com o término das obras.

Sobre os serviços essenciais, os quatro entrevistados que contribuem para o tema enfatizam a importância da pavimentação habilitando os serviços de transportes e coleta de lixo. Eles consideram que a distribuição de água está normalizada e certos problemas citados são ditos como comuns ao resto da cidade, que tem sofrido no geral com isso. Salientam, ainda, que a infraestrutura de drenagem, em conjunto com a pavimentação, diminui drasticamente os efeitos dos alagamentos e da lama, simbólica para a situação pré-intervenção. Por fim, o Entrevistado 6 é o único a citar os serviços de educação e lazer que ocorrem no CRAS (futura instalação do Centro Comunitário).

Em termos gerais, percebe-se que os trechos analisados guardam visões semelhantes de que infraestrutura impacta os cidadãos de forma direta. O que se mostra factível no caso da pavimentação que elimina a lama no processo. No entanto, essa visão se mostra menos aderente aos casos do transporte público, que só chegou à comunidade por meio da solicitação feita por uma cidadão líder informal, e os serviços disponibilizados pelo CRAS, que só iniciaram a operação depois da articulação realizada com o programa Pró-Jovem. Ademais, ainda é possível que mesmo que a infraestrutura inicie de forma imediata certos serviços como a distribuição de água e a coleta de esgoto, o faça em uma condição operacional subótima que pode ser percebida pelo usuário em decorrência da não especificação detalhada desse serviço.

Sobre esse ponto, objetivo central dessa pesquisa, os entrevistados foram questionados sobre a existência e necessidade de um projeto de serviços orientado aos impactos em intervenções como essa, onde os mesmos ainda não são ofertados em sua maioria. Os Entrevistados 2 e 3, da equipe de projeto e obras, deram respostas relevantes à discussão com conteúdos diferentes.

O Entrevistado 2 focou em seu discurso a não integração entre as secretarias na gestão municipal de forma geral para defender a dificuldade para trazer lado a lado numa entrada inédita numa comunidade carente os especialistas setoriais. Presentes em

“*Não integração entre as secretarias no programa*”, os argumentos sobre essa dificuldade de articulação também ocorreu no PAC. Mesmo este programa estando localizado em uma secretaria de governo com intenções transversais, os vícios funcionais se impõem contra a entrada de um portfólio de serviços articulados após a intervenção.

O Entrevistado 3, por sua vez, quando questionado, reforça a centralidade da infraestrutura nesse tipo de instalação subnormal e utiliza o termo equipamento público, praticamente, como sinônimo de serviço. Mesmo incitado, pensa serviços essenciais de educação, saúde, esporte e lazer, atrelando-os às instalações físicas onde tradicionalmente eles são operados.

## 4.2 Cidadãos

O conjunto de entrevistas com seis moradores da parte urbanizada e dois da parte ainda não urbanizada de Nova Esperança deu origem a 39 categorias que agrupam 151 citações com duração total de 1 hora 50 minutos e 12 segundos.

Entre as 39 categorias contabilizadas, existem cinco categorias comuns aos discursos da gestão e equipe técnica da intervenção. São elas “*Ação da população*”, “*Ações dos prestadores de serviços*”, “*Atrasos*”, “*Descrédito da população local*”, “*Impactos*”.

Outras 28 categorias reúnem comentários dos moradores acerca de diferentes serviços no que tange suas percepções sobre as situações dos mesmos após a intervenção em comparação com o período anterior.

Para essas categorizações, utilizou-se uma escala de cinco pontos idêntica à utilizada no questionário do levantamento *survey*. Dessa forma, as categorias que atrelam algum serviço à expressão *melhorou muito* tratam de citações que defendem que o serviço melhorou substancialmente após a intervenção. As que ligam algum serviço à expressão *melhorou pouco* tratam de citações que defendem que o serviço melhorou, mas apontam situações subótimas. Utilizou-se *não houve alteração* para agrupar trechos que defendem que o serviço manteve-se em condições semelhantes às anteriores, mesmo após a intervenção. Para as percepções que transpareceram que o serviço piorou substancialmente após a intervenção, utilizou-se *piorou muito*. E, por fim, aplicou-se

*piorou pouco* em falas qualificando certo serviço em patamar inferior ao anterior à intervenção, mas sem ênfase em aspectos significativos.

Há, ainda, sete categorias que tratam de aspectos novos citados pelos moradores sem qualificar diretamente algum serviço. Dentre essas, encontra-se “*Reativo à mudança para a Unidade Habitacional*”, categoria com maior duração, e “*Elogios à condução participativa*”, terceira do ranking, segundo a Tabela 11 a seguir.

Ainda em relação ao agrupamento realizado, percebe-se que, dentre as dez categorias com maior duração, estão oito que tratam em qualificar os principais serviços ou efeitos da infraestrutura: “*Enchente e Lama: melhorou muito*”; “*Saúde: sem relação com a intervenção, mas inadequado*”; “*Água: melhorou pouco*”; “*Educação: sem relação com a intervenção, mas adequado*”; “*Transporte: melhorou muito*”; “*Coleta de esgoto: não houve alteração*”; “*Segurança pública: melhorou muito*” e “*Segurança pública: melhorou muito*”, de acordo com a Tabela 11, classificada decrescentemente pela coluna duração, a seguir.

Tabela 11 – Frequência e duração total de citações das categorias advindas dos “Cidadãos”. Fonte: o autor.

<b>Categorias</b>	<b>Qtd</b>	<b>Duração (min:seg)</b>	<b>Média de Duração por citação (min:seg)</b>
Reativo à mudança para a Unidade Habitacional	13	12:25	00:57
Enchente e Lama: Melhorou muito	13	09:45	00:45
Elogios à condução participativa	12	09:16	00:46
Saúde: sem relação com a intervenção, mas inadequado	5	07:47	01:33
Educação: sem relação com a intervenção, mas adequado	6	05:52	00:59
Água: Melhorou pouco	8	05:44	00:43
Transporte: Melhorou muito	8	04:09	00:31
Coleta de esgoto: Não houve alteração	5	04:04	00:49
Segurança pública: Melhorou muito	6	04:02	00:40
Água: Piorou muito	6	03:56	00:39
Iluminação pública: Não houve alteração	5	03:13	00:39
Estação de tratamento de esgoto inacabada	4	03:01	00:45
Transporte: adequado na área não urbanizada	2	02:43	01:21
Coleta de esgoto: inadequado na parte não urbanizada	2	02:30	01:15
Impactos	5	02:25	00:29
Coleta de lixo: adequado na parte não urbanizada	2	02:05	01:02
Atrasos	3	02:03	00:41
Desconhecimento do projeto do PAC 2 para a área não urbanizada	3	01:58	00:39

<b>Categorias</b>	<b>Qtd</b>	<b>Duração (min:seg)</b>	<b>Média de Duração por citação (min:seg)</b>
Descrédito da população local	4	01:49	00:27
Expectativa com os investimentos do PAC2	5	01:48	00:22
Ação da população	4	01:47	00:27
Segurança pública: melhorou muito na parte não urbanizada	2	01:38	00:49
Coleta de lixo: Não houve alteração	3	01:34	00:31
Enchente e Lama: inadequado na parte não urbanizada	1	01:34	01:34
Coleta de esgoto: piorou muito	3	01:32	00:31
Coleta de lixo: Melhorou muito	2	01:32	00:46
Coleta de lixo: Melhorou pouco	1	01:22	01:22
Segurança pública: não houve alteração	2	01:01	00:30
Saúde: sem relação com a intervenção, mas adequado	2	00:55	00:28
Ações dos prestadores de serviços	2	00:48	00:24
Coleta de esgoto: Melhorou muito	1	00:47	00:47
Iluminação pública: não adequado na área não urbanizada	1	00:45	00:45
Favorável à mudança para a Unidade Habitacional	1	00:44	00:44
Unidades habitacionais: melhorou muito para pessoas em áreas de risco	1	00:44	00:44
Situação Geral: Melhorou muito	3	00:43	00:14
Água: Melhorou muito	1	00:41	00:41
Iluminação pública: adequado na área não urbanizada	1	00:36	00:36
Favorável a pagar por serviço com qualidade	2	00:30	00:15
Iluminação pública: Melhorou muito	1	00:24	00:24
<b>Σ</b>	<b>151</b>	<b>01:50:12</b>	<b>00:44</b>

Diante do volume de categorias existentes e a partir do fato de que as opiniões individuais isoladamente não agregariam às análises intencionadas, priorizaram-se apreciações sobre temas transversais às entrevistas.

Nesse sentido, tornou-se necessário novo agrupamento das categorias em famílias (*code family*), resultando um total de 13, a saber: “*Comportamento da População*”; “*Percepções sobre o processo de intervenção*”; “*Serviços de Distribuição de Água*”; “*Serviços de Coleta de Esgoto*”; “*Serviços de Coleta de Lixo*”; “*Serviços de Educação*”; “*Drenagem de águas pluviais*”; “*Iluminação pública e fornecimento de energia elétrica*”; “*Serviços de saúde*”; “*Segurança Pública*”; “*Mobilidade Urbana*”; “*Novas Unidades Habitacionais*” e “*Avaliação geral pós-intervenção*”.

As subseções seguintes, então, definem cada família temática demonstrando as categorias associadas, suas frequências e durações totais e por entrevistado. Além disso, são utilizados dados oriundos do método *survey* como contraponto analítico.



## 4.2.1 *Comportamento da População Local*

Compreendendo 8 citações com duração de 3 minutos e 36 segundos no total, esta família concentra duas categorias, conforme a Tabela 34, presente no Apêndice 4, seção 8.4. As definições das categorias “*Ação da população*” e “*Descrédito da população local*” estão no Quadro 11, haja vista suas presenças também no discurso da equipe técnica da intervenção.

Em “*Ação da população*”, encontram-se quatro relatos curtos de cidadãos diferentes. Dois deles, empreendedores locais, citam solicitações pontuais feitas por eles para melhoria das ações da empreiteira. Os demais já enfatizam a pressão da comunidade pela entrada dos ônibus na comunidade. Os entrevistados dizem que este fato foi alcançado por pressão deles na Secretaria de Mobilidade Urbana da cidade. Sobre isso, o Cidadão 2, que possui necessidades especiais, afirma “*tivemos que brigar, inclusive eu briguei muito para conseguir e a gente tem um ônibus com acessibilidade, com horário fixo.*”

Sobre o “*Descrédito da população local*”, o Cidadão 1 concentra falas que caracterizam a desconfiança *a priori* da população com alguma ação pública concreta em: “*o pessoal não levava muita fé não, porque, antes da obra do PAC, teve a obra aqui da Nova Holanda que a gente viu a desorganização, a obra de tantos milhões e a obra não aparecia*”. Segundo ele, a postura foi sendo alterada apenas a partir do início da obra: “*o pessoal quando viu a obra sendo feita, foi espontâneo, não acreditava, mas aconteceu*”. O Cidadão 3 é outro a sublinhar essa postura prévia à intervenção quando afirma “*ninguém acreditava que o PAC ia começar*”. Posições que corroboram a visão dada pelos entrevistados 1, 2 e 4 da família de documentos primários “*Gestão e Equipe técnica da Intervenção*”.

Ao final de sua fala, o Cidadão 1 ainda comenta que, atualmente, observa descrédito semelhante na população residente na parte não urbanizada diante da iminente chegada do PAC 2. Fato que demonstra como existe uma visão arraigada sobre a atuação do poder público no Brasil, principalmente, em áreas degradadas como “Nova Esperança”. Tal visão cristalizada, provavelmente, é decorrente de inúmeros aspectos construídos historicamente, difíceis de serem identificados claramente, todavia, objetivamente se percebe que reverter tal imagem, mesmo com ações, é difícil e demanda tempo.

## 4.2.2 *Percepções sobre o processo de Intervenção*

Este agrupamento aglutina assuntos relativos à leitura feita pela população entrevistada sobre a condução do processo de intervenção realizado pelo poder público e pela empresa executora da obra. Nesse sentido, este conteúdo serve para compreender a interpretação dos cidadãos sobre como o processo todo foi operacionalizado, além de possibilitar cruzamentos e comparações com o discurso obtido com a gestão e equipe técnica da intervenção.

Compreendendo 27 citações com duração de 16 minutos e 23 segundos no total, esta família concentra seis categorias, conforme a Tabela 35, no Apêndice 4.

As definições das categorias “*Ações dos prestadores de serviços*”, “*Atrasos*” estão no Quadro 11, haja vista suas presenças também no discurso da equipe técnica da intervenção.

“*Atrasos*” reúne apenas três relatos que reclamam do tempo para a construção dos prédios. Foram feitos pelo Cidadão 4, que se mostrou extremamente reativo à ida para a unidade habitacional, e pelo Cidadão 8, que também irá para um dos prédios construídos, mas se mostrou menos reativo. A explicação para a posição do Cidadão 4 reside no fato de sua condição como beneficiário de uma unidade habitacional advir das condições precárias de sua moradia e não por estar em área considerada de risco, diante disso ele defende que poderia ter investido em sua casa durante esse tempo em: “*o ponto negativo é a demora para a entrega desses prédios (...) a gente que é beneficiado passou a desanimar. Eu, por exemplo, que moro numa quitinete poderia ter aumentado os cômodos da minha casa, mas não fiz esperando o prédio.*”

Tratando da outra categoria mencionada acima, apenas o Cidadão 2 comentou acerca de ações educativas realizadas pela concessionária de energia elétrica, corroborando citações dos entrevistados 4 e 6 da equipe técnica, que enfatizaram essa ação. Contudo, diante da baixa frequência e duração relativa nesta família de categorias, “*ações dos prestadores de serviços*” é menos relevante para estes discursos.

O mesmo não ocorre com a categoria “*elogios à condução participativa*”, que está presente em quatro dos seis moradores da área urbanizada e detém, praticamente, metade da duração de toda a família (9:16). Trata-se de citações mais longas que descrevem e, em sua maioria, elogiam as formas de condução utilizadas pela equipe da

intervenção. O Cidadão 3, que já foi representante formal da comunidade, cita seis vezes o tema incluindo passagens assertivas como: *“o pessoal do PAC sempre estava convidando as pessoas para reuniões para compartilhar junto, sempre a gente aqui tinha reunião, geralmente, de 15 em 15 dias. Eles também iam de casa em casa convidando o pessoal, explicando o que ia ser, o que não ia”*. E, o mesmo acrescenta:

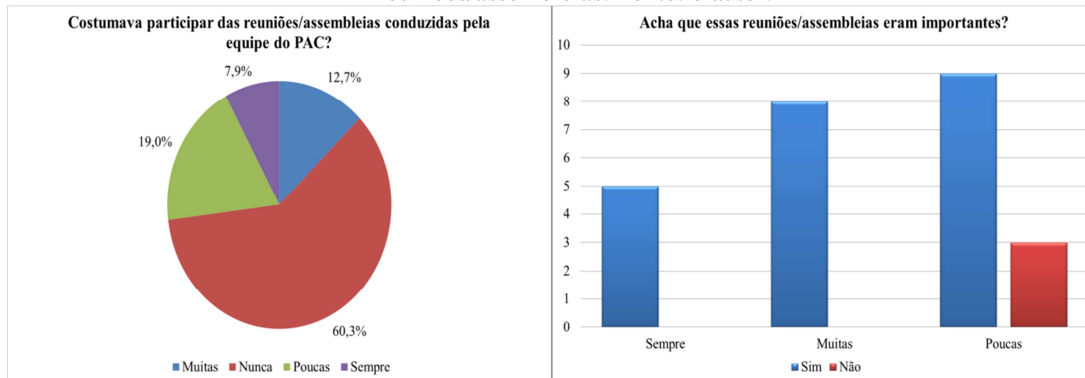
*“(...) nunca tinha visto isso, só aqui no PAC 1. Foi muito bom porque compartilhava e respeitava a opinião do morador. Porque não adianta o PAC chegar, o pessoal da assistência social chegar e trabalhar contra eles. Então, todo o projeto que foi feito aqui, na rua e tudo, o pessoal sempre acompanhou. Quando tinha reunião, era base de 80, 90 pessoas, cada reunião que tinha. E o impressionante que era em dia de semana. O pessoal sempre gostou de ter esse acompanhamento. Tinha rua que era pequena demais, aí reunia os moradores e pôde expandir. Mas, sempre conversando com a comunidade. Sempre.”*  
(CIDADÃO 3, 2012).

Homogeneamente, os demais cidadãos que citam esse aspecto, o fazem enfatizando como um ponto positivo e inovador.

Em complemento, este aspecto também foi inquirido no levantamento pelas ruas da comunidade. O Gráfico 1 a seguir, em sua parte circular, apresenta que 60% (38 respondentes) das pessoas representantes dos domicílios visitados responderam que nunca participaram de reuniões ou assembleias conduzidas. Dentre os 40% (25) que disseram participar poucas, muitas vezes ou sempre, o gráfico de barras revela que apenas três moradores responderam não considerar tais reuniões importantes.

Os principais motivos apontados quando questionados sobre por que não as consideram importantes, em suas palavras, foram: *“porque pouca coisa aconteceu”*; *“faltava fiscalização sobre a qualidade dos materiais”* e *“o falado não foi cumprido”*. Em contraste, 22 moradores responderam ver importância citando motivos diversos, dentre os principais porquês, se encontram: *“para dar transparência”* (9); *“para expor as necessidades”* (8).

Gráfico 1 – Percentual de respostas sobre a participação nas reuniões/assembleias conduzidas pela equipe do PAC combinado com as avaliações de importância dos respondentes que frequentaram as reuniões/assembleias. Fonte: o autor.



As três categorias restantes na família possuem uma relação indireta com o processo conduzido, mas demonstram como é a visão de alguns entrevistados sobre o novo processo que será iniciado por meio do PAC 2 na parte não urbanizada, assim como, trazem uma posição interessante sobre a espera pela melhoria dos serviços.

A categoria “*Expectativa com os investimentos do PAC 2*” surge apenas na entrevista do Cidadão 3, consistindo em comentários que reforçam a necessidade e expectativa da proximidade do início das obras no restante da comunidade. Tal fato representa que este entrevistado considera que, em termos gerais, a intervenção *melhorou muito* na situação da parte urbanizada, por tal motivo considera urgente o início da continuidade nas bacias restantes.

Por outro lado, os moradores da parte não urbanizada entrevistados, Cidadão 6 e Cidadão 7, demonstraram desconhecimento do projeto dessa intervenção. Tais trechos foram agrupados na categoria “*Desconhecimento do projeto do PAC 2*”. Por serem lideranças espontâneas, este fato denota que novamente optou-se pela abertura à participação durante a execução da obra, em detrimento de fomentá-la anteriormente ao desenvolvimento do projeto.

Por fim, o Cidadão 5 faz duas colocações curtas, porém interessantes, sobre a questão do possível impacto econômico que a regularização dos serviços pode trazer para eles. Isso decorre do fato de boa parte das moradias utilizar ligações clandestinas de energia antes da intervenção e, alguns, para o abastecimento de água. Durante a obra, essas ligações foram eliminadas, iniciando-se instalações de medidores e hidrômetros para cobrança pelos serviços. Sobre isso, o Cidadão 5 fez questão de frisar que prefere pagar por algo de qualidade a manter o acesso ilegal, quando afirma: “*nada de graça é bom, quando você está pagando uma coisa tem como cobrar melhorias*”.

### 4.2.3 *Serviços de Distribuição de Água*

Esta família retrata a percepção dos cidadãos, especificamente, sobre os serviços de distribuição de água. Obtiveram-se 15 citações em 10 minutos e 21 segundos sobre a temática, com posições distintas dos seis moradores residentes na área urbanizada, segundo a Tabela 36.

Observa-se que apenas o Cidadão 5, em uma citação, julgou que o serviço teve melhorias significativas. Nesse trecho, ele defende que, após a intervenção, a água potável está sendo distribuída na comunidade de forma satisfatória. Dessa forma o trecho foi enquadrado na categoria “*Água: Melhorou muito*”.

De forma diferente, a posição com maior frequência e duração está presente em “*Água: Melhorou pouco*”. Trata-se de comentários que descrevem a precariedade da situação anterior à intervenção, quando o acesso à água era realizado por meios clandestinos ou por compra de carros pipas e galões de água vendidos com ágios significativos, e, posicionamentos que apontam que a instalação da rede está trazendo água à população, porém com algumas restrições.

O Cidadão 1 descreve a situação anterior em: “*só tinha abastecimento por carro pipa. Como o bairro mais próximo é Nova Holanda, os próprios moradores se mobilizaram para fazer redes clandestinas com aqueles mangueiras pretas. Eles faziam e vinham estendendo pelo bairro todo, utilizando bombas eles tentavam trazer até aqui.*”.

Sobre isso, o discurso do Cidadão 3 corrobora o relato anterior e acrescenta que ainda existem resquícios do mercado de venda de água que, segundo ele, ocorrem pela intermitência do fornecimento de água que, frequentemente, fica dois dias sem chegar: “*hoje tem muita gente vendendo água por aí. Uma coisa que eu não concordo. Uma pessoa ter que comprar por R\$ 15 dois latões de água*”.

O Cidadão 1 também comenta a irregularidade do abastecimento com “*a rede já está instalada, porém não está chegando água ainda com a mudança. Falha muito. Não sei se por causa da época, mas tive que comprar um carro pipa anteontem por causa da falta de água. Não está chegando essa água com precisão, ainda falha muito.*”.

A segunda categoria com maior duração, “*Água: Piorou muito*” apresenta posturas mais críticas dos Cidadãos 2, 4 e 8 em relação ao serviço. Além de reclamações sobre a irregularidade do serviço, essa categoria traz comentários acerca da

deterioração da qualidade da água. Por exemplo, o Cidadão 4 comenta que “*quando ela está forte ela vem limpa, mas quando a pessoa tem que puxar ela vem suja, podre, amarela. Coisa que antigamente aqui não tinha isso*”. O Cidadão 8 ratifica o fato em “*a água, muitas vezes na rede que não é clandestina, vem poluída. Ela vem cheirando à fossa. Temos que ficar vigilantes, porque às vezes ela vem boa e, de repente, ela vem podre. Daí, temos que jogar tudo fora*”.

Utilizando os dados obtidos por meio do método *survey* para controlar os relatos supracitados, percebe-se uma divisão praticamente meio a meio entre cidadãos que consideram que a situação mudou significativamente para melhor e outros que apontam condições subótimas, conforme Tabela 12 abaixo.

Tabela 12 – Avaliação dos serviços de distribuição de água por meio do levantamento *survey*. Fonte: o autor.

<b>Avaliação dos Moradores</b>	<b>Quantidade</b>	<b>Distribuição percentual</b>
Melhorou pouco	29	46,0%
Melhorou muito	28	44,4%
Não houve alteração	5	7,9%
Piorou muito	1	1,6%
$\Sigma$	<b>63</b>	<b>100%</b>

Sobre os 46% que indicaram problemas no recebimento de água, 12 moradores apontam a irregularidade com que a água chega às suas residências como motivo e 10 citam a questão da qualidade ruim da água que tem chegado pela nova rede distribuidora.

Utilizando a Tabela 13 e o Gráfico 2 abaixo, observa-se que moradores das ruas Caetano Campos, São Domingos, Bahia e Travessa Novo Horizonte apresentaram uma visão mais crítica do serviço. Tal fato indica que estes locais podem ter problemas específicos. Possíveis causas podem estar relacionadas à pressão insuficiente que faz com que a água não chegue a esses lugares continuamente ou, conforme veremos na próxima subseção, ligações inadequadas realizadas pelos próprios moradores de seus esgotos que estão impactando na rede de água.

Gráfico 2<sup>25</sup> – Distribuição das médias de avaliações do serviço de distribuição de água por rua. Fonte: o autor.

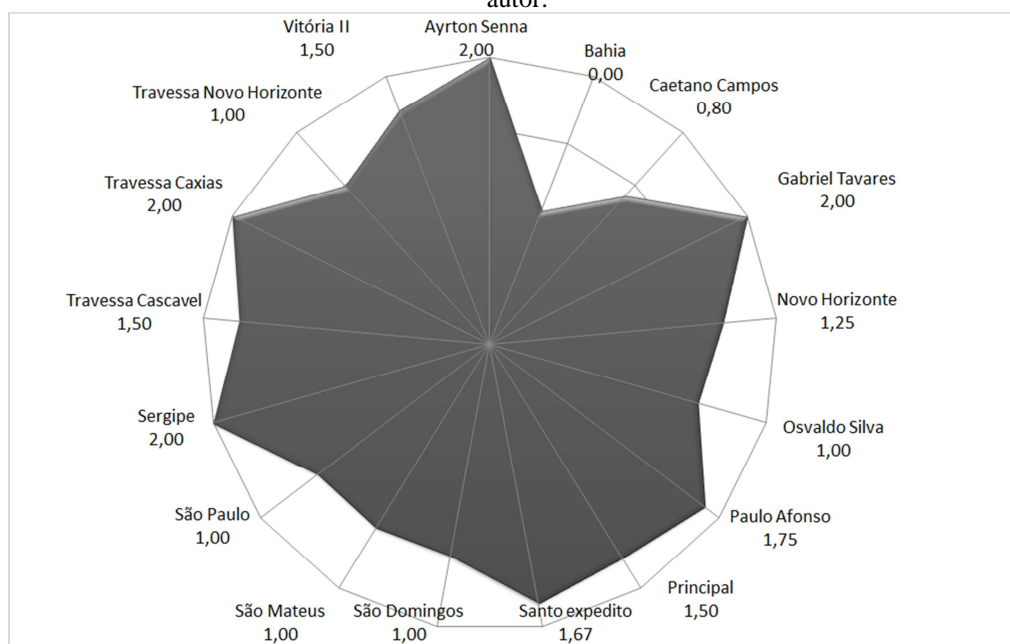


Tabela 13 - Distribuição de avaliações do serviço de distribuição de água por ruas. Fonte: o autor.

Ruas	Melhorou muito	Melhorou pouco	Não houve alteração	Piorou muito
Principal	5	2	1	
Caetano Campos		4	1	
São Mateus	1	3	1	
São Paulo	1	3	1	
São Domingos		4		
Paulo Afonso	3	1		
Novo Horizonte	1	3		
Vitória II	2	2		
Travessa Caxias	3			
Bahia		2		1
Travessa Novo Horizonte		3		
Gabriel Tavares	3			
Sergipe	3			
Santo expedito	2	1		
Osvaldo Silva	1		1	
Travessa Cascavel	1	1		
Ayrton Senna	2			
<b>Σ</b>	<b>28</b>	<b>29</b>	<b>5</b>	<b>1</b>

<sup>25</sup> Explica-se que para a montagem desse gráfico utilizou-se uma escala numérica para cada ponto da escala de avaliação, a saber: cada resposta “melhorou muito” recebeu pontuação 2; ; cada resposta “melhorou pouco” recebeu pontuação 1; ; cada resposta “não houve alteração” recebeu pontuação 0; ; cada resposta “piorou pouco” recebeu pontuação -1; ; cada resposta “piorou muito” recebeu pontuação -2. Dessa forma, estabeleceram-se as médias das avaliações por rua (valor presente abaixo do nome das ruas no gráfico).

Por outro lado, ruas como a Ayrton Senna, Gabriel Tavares, Travessa Caxias e Sergipe receberam avaliações unânimes sobre a melhoria significativa do serviço.

Dessa forma, considera-se que há um desnível de padrão do serviço na comunidade, a partir da similaridade entre os resultados obtidos nas entrevistas e no levantamento *survey*, principalmente, devido à concentração de relatos em certos problemas associados ao serviço.

#### 4.2.4 *Serviços de Coleta de Esgoto*

Como a construção da infraestrutura de coleta de esgoto fez parte do escopo da ação, esse serviço também foi objeto de discussão nas entrevistas semiestruturadas e no levantamento *survey*.

Contudo, as entrevistas com a equipe técnica já haviam informado acerca das consequências derivadas do atraso da obra da estação de tratamento do esgoto, parte de outra obra ainda em andamento na comunidade vizinha Nova Holanda, que causam a impossibilidade de utilização imediata da rede coletora. Nesse sentido, esperava-se que a obtenção de respostas do tipo “*não houve alteração*” fosse maioria absoluta. Entretanto, informações diferentes também emergiram das duas fontes de informação utilizadas.

A análise de conteúdo originou a família “*Serviços de coleta de esgoto*” que, conforme a Tabela 37, presente na seção 8.4, possui quatro categorias sobre a situação na parte urbanizada e uma com os relatos dos moradores da parte não urbanizada.

A categoria “*Coleta de esgoto: Não houve alteração*” apresenta as maiores frequência e duração, conforme já esperado. Ademais, nessa categoria existem descrições sobre como era, e permanece, a situação desse aspecto.

O Cidadão 1 comenta “*Aqui é fossa sumidouro, nunca funcionou porque a área é alagada. Está lá, no meu eu fiz: fossa, filtro e sumidouro. Sempre procurei andar de acordo com a legislação*”. Comentário que, segundo o técnico “Entrevistado 2 – Equipe de Projetos e Obras”, é até uma exceção na comunidade, pois ele afirma que: “*Eles estão com as fossas de antigamente. As fossas não dão conta ali porque é lençol alto. Não dá conta porque a fossa não infiltra. Aquilo na verdade, é um buraco só. Não é fossa, é um sumidouro. Se não tem filtro não tem fossa. O sistema completo é fossa, filtro e sumidouro*”.



Os fatos novos estão concentrados em trechos que foram classificados nas categorias “*Coleta de esgoto: Melhorou muito*” e “*Coleta de esgoto: piorou muito*”. É possível inferir que as diferenças de percepção estão diretamente ligadas ao desconhecimento do problema relacionado à ETE inacabada da Nova Holanda. Citações explícitas sobre esse fato estão na categoria “*Estação de tratamento de esgoto inacabada*”, que dentre todas dessa família é a única que faz parte também do discurso da “*Gestão e Equipe Técnica da Intervenção*”.

Apenas o Cidadão 5 defende que a coleta mudou para melhor com a intervenção. Segundo ele, “*está melhor porque esgoto não tinha. Era jogado nos terrenos. Geralmente, nem era fossa, era jogado direto. Agora eles fizeram a ligação de esgoto. Uma rua lá atrás tem uma manilha e uma máquina que puxa e joga para outro lugar.*”.

Isso denota que este morador já ligou sua saída à rede coletora, diferentemente do que foi orientado que fizesse, segundo os técnicos entrevistados. Entretanto, tal posição do Cidadão 5 também foi encontrada em uma proporção considerável (30,2%) de respostas do tipo “*melhorou muito*” e “*melhorou pouco*” no levantamento *survey*, segundo a Tabela 14.

Tabela 14 - Avaliação dos serviços de coleta de esgoto por meio do levantamento *survey*. Fonte: o autor.

<b>Avaliação dos Moradores</b>	<b>Quantidade</b>	<b>Distribuição percentual</b>
Não houve alteração	37	58,7%
Melhorou pouco	10	15,9%
Melhorou muito	9	14,3%
Piorou pouco	4	6,3%
Piorou muito	3	4,8%
$\Sigma$	<b>63</b>	<b>100%</b>

Quando questionados sobre as causas da melhoria ter sido tão significativa, os nove moradores, que responderam “*melhorou muito*” na Tabela 14, deixaram claro que já ligaram a saída de seus esgoto à infraestrutura coletora instalada. Entre os dez moradores que responderam “*melhorou pouco*”, quatro explicitaram que também já utilizam a rede.

Por outro lado, os moradores que classificaram o serviço como “*piorou muito*” e “*piorou pouco*” citam diretamente como causa de suas insatisfações o transtorno relacionado ao retorno de esgoto pela rede para as ruas, principalmente, após chuvas. Dessa forma, torna-se possível inferir que a satisfação de uns e a insatisfação de outros

estão relacionadas ao fato das ligações terem sido realizadas prematuramente e, provavelmente, inadequadamente.

Reclamações também presentes nas entrevistas dos Cidadãos 4 e 8 em trechos enquadrados em “*Coleta de esgoto: Piorou muito*”. O Cidadão 4 afirma “*o que eles fizeram na rua está jogando para fora. A água de esgoto, você vai na maioria das ruas e você vê esgoto jogando para fora.*”. Afirmação que encontra similaridade em “*(...), tem ruas que estão calçadas, mas assim quando chove os esgotos estão transbordando. Sobe para a rua. Choveu e transborda. Antes não tinha, cada um fazia seu buraco. Mas, transborda*”, segundo o Cidadão 8.

Sobre esse fato, o pesquisador também observou algumas ruas com este problema, tais como a Caetano Campos e a Bahia, segundo Figura 60.



Figura 60 – Fotografia de vazamento na Rua Bahia, em 15/03/2013. Fonte: o autor.

Sobre os dois terços não urbanizados, os Cidadãos 6 e 7 descrevem a situação precária da inexistência da infraestrutura e, conseqüentemente, do serviço nessas regiões. As citações estão presentes em “*Coleta de esgoto: inadequado na parte não urbanizada*”.

Por meio da Tabela 15, ainda, buscou-se verificar indícios de localização do problema por rua. No entanto, observa-se que, com exceção da Sergipe e Travessa Novo Horizonte, todas as ruas tiveram avaliações positivas ou negativas do serviço e, em algumas situações, avaliações positivas e negativas concomitantemente.

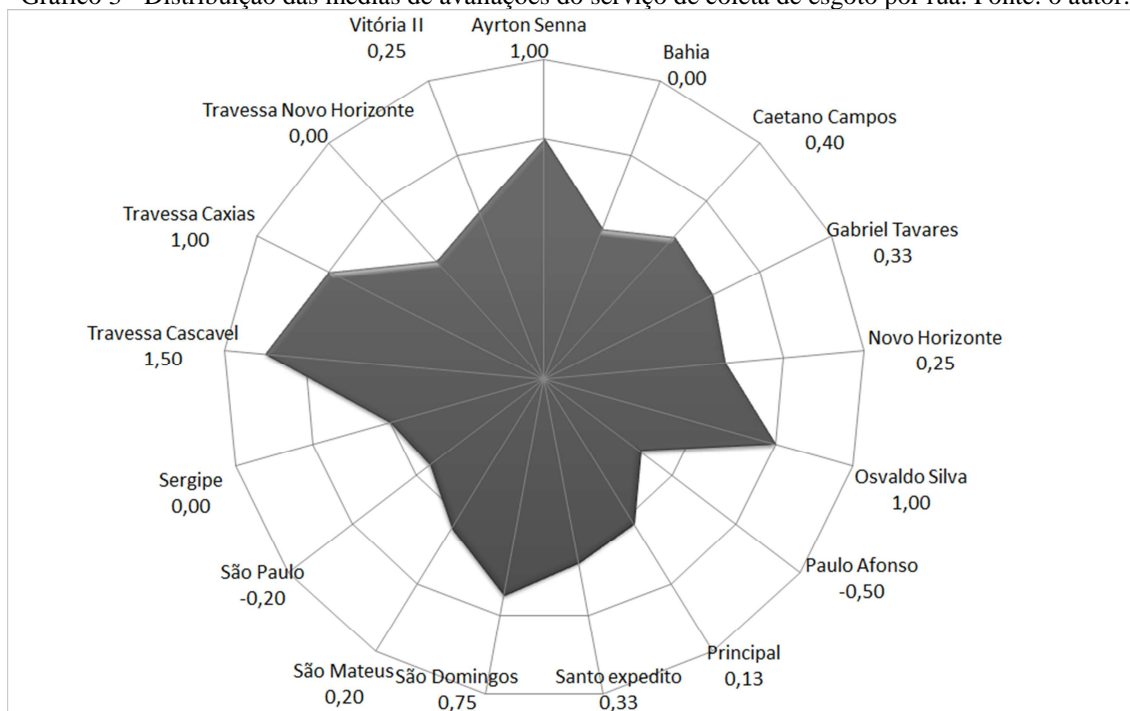
Tabela 15 - Distribuição de avaliações do serviço de coleta de esgoto por ruas. Fonte: o autor.

Ruas	Melhorou muito	Melhorou pouco	Não houve alteração	Piorou pouco	Piorou muito
Principal		3	4		1
Caetano Campos	1		4		
São Mateus		1	4		
São Paulo			4	1	
São Domingos	1	1	2		
Paulo Afonso			3		1
Novo Horizonte		1	3		
Vitória II	1	1		2	
Travessa Caxias	1	1	1		
Bahia	1		1		1
Travessa Novo Horizonte			3		
Gabriel Tavares		1	2		
Sergipe			3		
Santo expedito	1		1	1	
Oswaldo Silva	1		1		
Travessa Cascavel	1	1			
Ayrton Senna	1		1		
$\Sigma$	<b>9</b>	<b>10</b>	<b>37</b>	<b>4</b>	<b>3</b>

O Gráfico abaixo demonstra que, em 12 das 17 ruas, a média das avaliações ficou pendendo mais para avaliações levemente positivas no geral. Tal fato, em ruas como Caetano Campos, São Mateus, Novo Horizonte, Gabriel Tavares, está mais relacionado com a percepção de que a infraestrutura está construída e o serviço está próximo, então alguns respondentes assinalaram “*melhorou pouco*”.

Avaliações com médias altas, tais como Travessa Cascavel, Travessa Caxias e Oswaldo Silva, são explicadas por respostas que evidenciam a ligação prematura à rede.

Gráfico 3 - Distribuição das médias de avaliações do serviço de coleta de esgoto por rua. Fonte: o autor.



Por fim, considera-se que esta restrição causada, segundo relatos, pela não sincronização fina da finalização das duas obras interdependentes e da ineficácia da comunicação sobre o impedimento das ligações à rede coletora, tem trazido impactos negativos. Isto decorre, principalmente, da situação subótima em que se encontra o aspecto da coleta de esgoto e, a partir das reclamações sobre a aparência e odor da água que está sendo distribuída, das suas consequências prováveis à qualidade da água distribuída.

#### 4.2.5 *Serviços de Coleta de Lixo*

As categorias “*Coleta de lixo: Melhorou muito*” e “*Coleta de lixo: Melhorou pouco*” estão presentes no discurso de três cidadãos que enfatizam avanços no estado do serviço após a intervenção, principalmente, pela entrada mais regular do caminhão de lixo devido ao novo estado da pavimentação.

Entre os três moradores restantes da parte urbanizada que tiveram as citações classificadas em “*Coleta de lixo: Não houve alteração*”, dois demonstraram satisfação com o serviço antes e após a intervenção. Apenas um morador demonstra insatisfação, dizendo: “*continua a mesma coisa, na minha rua não tem coleta. Antes a justificativa*

*era porque era uma rua sem saída, hoje é uma rua com saída e não te coleta. A gente joga na esquina da Principal, pois lá passa. Acaba se tornando um lixão ali”.*

No entanto, esse morador é exceção, pois até os dois moradores da área não urbanizada consideram o serviço adequado, como presente na categoria “*Coleta de lixo: adequado na parte não urbanizada*”.

Em termos gerais, esta família apresenta uma frequência de oito citações nas quatro categorias e uma duração total de 6 minutos e 33 segundos.

Quando cruzado com os dados oriundos do levantamento *survey*, é possível observar também aumento de satisfação com o serviço, conforme a Tabela 16.

Tabela 16 - Avaliação dos serviços de coleta de lixo por meio do levantamento *survey*. Fonte: o autor.

<b>Avaliação dos Moradores</b>	<b>Quantidade</b>	<b>Distribuição percentual</b>
Melhorou muito	36	57,1%
Não houve alteração	17	27,0%
Melhorou pouco	9	14,3%
Piorou pouco	1	1,6%
$\Sigma$	<b>63</b>	<b>100%</b>

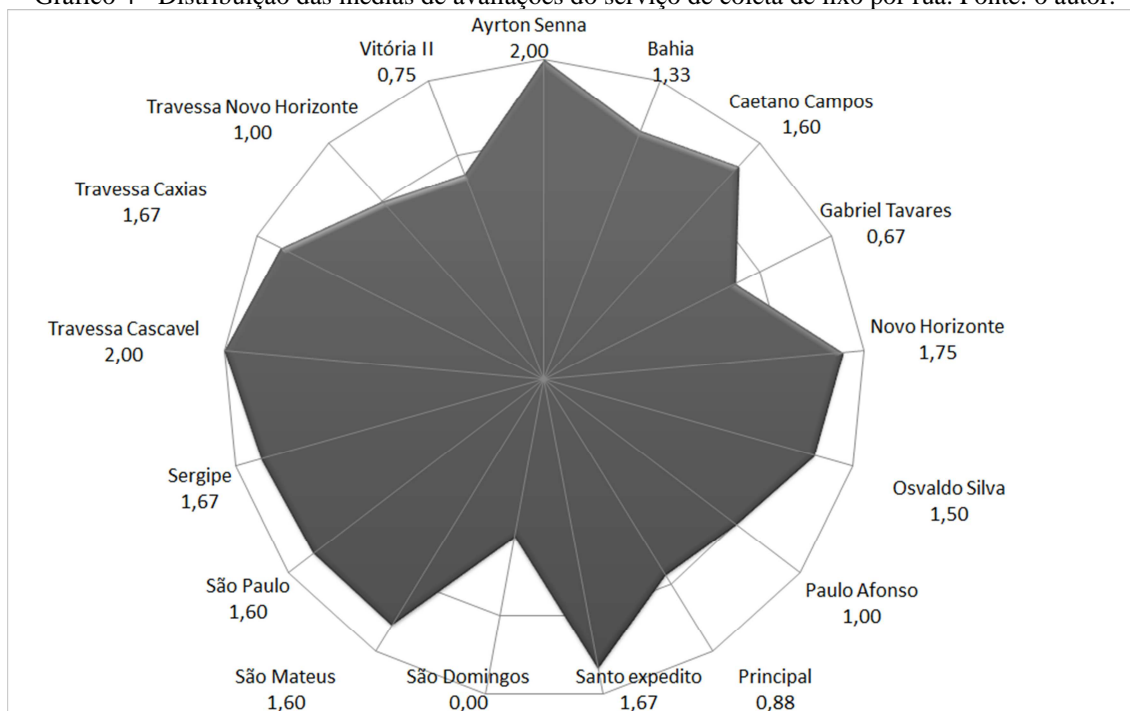
Dentre os 36 respondentes que consideraram que o serviço melhorou significativamente, 21 também apontam o aumento da facilidade de acesso do caminhão de lixo como fator causador. Os demais se dividem entre o aumento da frequência do serviço ou não apresentam porquês.

É interessante ressaltar que os respondentes que o classificaram como “melhorou pouco” e “não houve alteração”, o fizeram defendendo que o serviço antes da intervenção já funcionava com alguma regularidade.

No entanto, dentre essas respostas surgem algumas restrições apontadas. Cinco moradores relacionam a própria conduta de alguns moradores, que não se comportam conforme os horários de coleta às segundas, quartas e sextas, com o acúmulo de lixo constante em pontos da comunidade. Há nesses apontamentos apelos pela necessidade de contribuição do morador para que o serviço surta mais efeito.

Em contraponto a isso, um morador enfatiza a necessidade de ampliação de locais para o armazenamento correto do lixo até a coleta e outro questiona por que não há um programa de coleta seletiva dentro da comunidade. Esse comentário revela possibilidades de aderência de projetos de serviço menos tradicionais, inclusive que enfatizem a colaboração da comunidade.

Gráfico 4 - Distribuição das médias de avaliações do serviço de coleta de lixo por rua. Fonte: o autor.



Em síntese, o Gráfico 4 acima ratifica essa postura positiva da comunidade em relação ao serviço analisado.

Tabela 17 - Distribuição de avaliações do serviço de coleta de lixo por ruas. Fonte: o autor.

Ruas	Melhorou muito	Melhorou pouco	Não houve alteração	Piorou pouco
Principal	3	1	4	
Caetano Campos	3	2		
São Mateus	4		1	
São Paulo	4		1	
São Domingos			4	
Paulo Afonso	2		2	
Novo Horizonte	3	1		
Vitória II	2		1	1
Travessa Caxias	2	1		
Bahia	2		1	
Travessa Novo Horizonte	1	1	1	
Gabriel Tavares	1		2	
Sergipe	2	1		
Santo expedito	2	1		
Osvaldo Silva	1	1		
Travessa Cascavel	2			
Ayrton Senna	2			
<b>Σ</b>	<b>36</b>	<b>9</b>	<b>17</b>	<b>1</b>

Por fim, com a Tabela 17, é possível inferir que ruas como a Paulo Afonso, Travessa Cascavel e Ayrton Senna deviam ter serviços de coleta aquém da expectativa antes da intervenção, haja vista a unanimidade de respostas do tipo melhorou muito, bem como a rua São Paulo, mesmo sem a unanimidade das demais.

#### 4.2.6 *Drenagem de águas pluviais*

Duas categorias apareceram relacionadas ao tema das enchentes nas ruas e foram agrupadas nesta família, com frequência total de 14 citações e duração de 11 minutos e 19 segundos.

De acordo com a Tabela 39, presente no Apêndice 4, seção 8.4, apreende-se que os entrevistados da parte urbanizada foram unânimes na ênfase da melhoria relacionada à situação das ruas quando ocorrem chuvas.

Por exemplo, o Cidadão 4 comenta “*antigamente isso aqui era tudo lama*”. Descrição confirmada pelos Cidadãos 2 e 3, respectivamente, em “*era horrível o bairro, quando chovia era muita lama. Problema de enchente nas ruas. Chovia e enchia a Rua Principal. A gente tinha que sair descalço até a Nova Holanda, lavar os pés e calçar o calçado para ir trabalhar.*” e “*aqui, em todas as ruas, o pessoal andava com sacolas nos pés porque aqui era muita lama. Usava as botinas e quando chegava no Brizolão, guardava e ia trabalhar; Era uma área muito precária*”. Situação retratada na Figura 61 abaixo.



Figura 61 – Situação de inundações e das ruas antes da intervenção. Fonte: Apresentação do PAC para a Câmara Municipal de Macaé (2011)

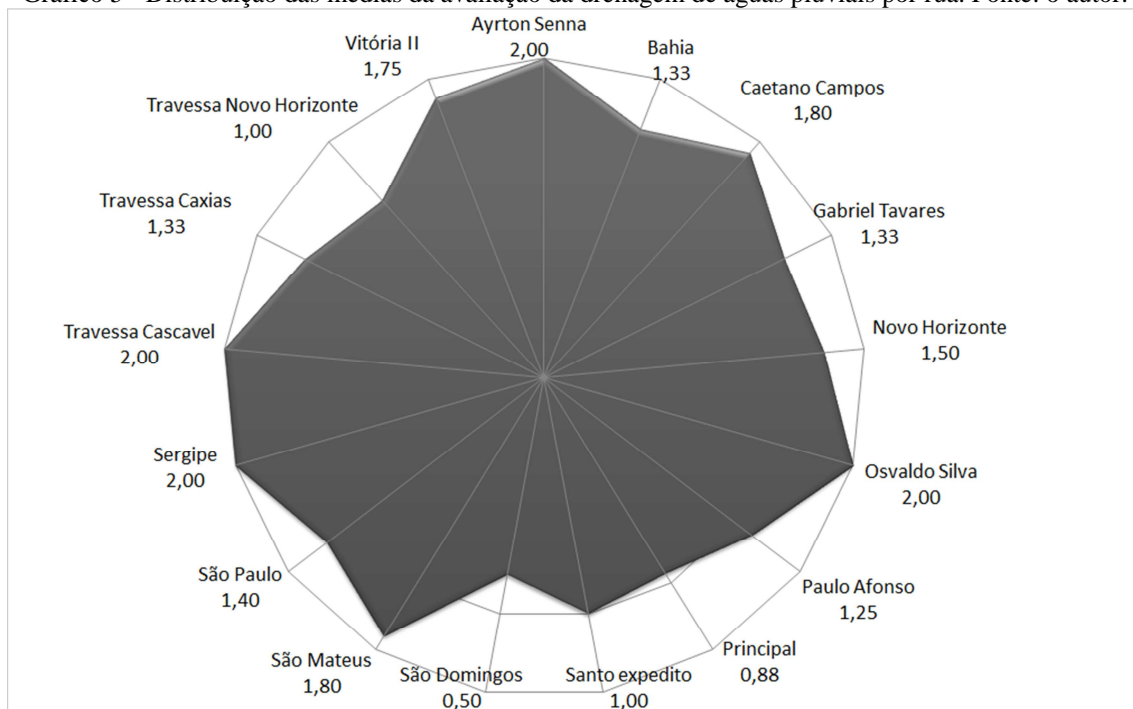
O levantamento survey confirma a postura de satisfação com esse aspecto obtida dos entrevistados. De acordo com Tabela 18, 81% veem melhorias com a construção da infraestrutura de pavimentação e de drenagem das águas pluviais.

Tabela 18 - Avaliação da drenagem das águas pluviais por meio do levantamento survey. Fonte: o autor.

Avaliação dos Moradores	Quantidade	Distribuição percentual
Melhorou muito	43	68,3%
Melhorou pouco	8	12,7%
Não houve alteração	7	11,1%
Piorou pouco	4	6,3%
Piorou muito	1	1,6%
Σ	63	100%

Além disso, os cinco moradores que avaliaram como “piorou pouco” e “piorou muito” deram como motivo o fato de suas casas terem ficado mais baixas que a rua, logo seus terrenos têm enchido quando ocorrem chuvas. Fato que, segundo as entrevistas com a equipe técnica, também foi debatido e explicado a eles. Nesse sentido, foi sugerido pelos técnicos que os moradores aterrassem seus terrenos ou utilizassem bombas para a retirada do acúmulo de água, quando necessário.

Gráfico 5 - Distribuição das médias da avaliação da drenagem de águas pluviais por rua. Fonte: o autor.



O Gráfico 5 acima corrobora a satisfação dos moradores com o efeito da infraestrutura sobre a questão da lama e enchente nas ruas, haja vista todas as médias terem ficado acima de zero.

Em suma, infere-se que, de fato, a infraestrutura de drenagem de águas combinada com a pavimentação das ruas teve impacto significativo na imagem da



comunidade e no descolamento das pessoas. Infere-se que esta combinação proporcionou impactos diretos ao dia a dia das pessoas, bem como proporcionou que alguns serviços pudessem ter condições mínimas de funcionamento, tais como coleta de lixo e circulação de transportes públicos urbanos. Contudo, salienta-se que a melhoria física degrada ao longo do tempo por diferentes causas (mau uso, desgaste de materiais, intempéries naturais, dentre outros), o que torna essenciais as ações de manutenção e conscientização da população local para que a infraestrutura mantenha funcionamento regular.

#### 4.2.7 *Mobilidade Urbana*

Conforme presente nas entrevistas da “*Gestão e Equipe técnica da intervenção*” e no parágrafo anterior, a regularização do estado de lama no qual as ruas se encontravam antes da intervenção aliado com a melhoria da segurança em 2011 proporcionaram a atuação de ônibus públicos municipais no território. Nesse sentido, a presente família de categorias busca obter a percepção dos entrevistados e respondentes do levantamento survey acerca do estado do serviço após a intervenção.

Cabe ressaltar ainda, que os relatos presentes na categoria “*Ação da população*” condicionam o início da prestação do serviço à pressão popular na secretaria municipal responsável, ou seja, não adveio de uma ação coordenada e sincronizada no tempo pelos órgãos municipais.

Nessa família, então, encontra-se posição unânime dos moradores da parte urbanizada, reunidos na categoria “*Transportes: Melhorou muito*”, sobre a melhoria impactante do serviço de transportes mesmo no curto prazo. Fato inferido também por meio dos dois moradores da área não urbanizada que explicam que o serviço também está atendendo moradores dessa região.

A citação do Cidadão 4, reativo em outras questões, representa adequadamente a posição dos demais moradores, em “*os ônibus hoje passam nas ruas todas aqui, entendeu? Isso antes não era possível. Tenho usado o transporte. Porque, antigamente o transporte parava só na Rua Nove na Nova Holanda e a gente tinha que sair daqui e ir até lá. Hoje o ônibus passa praticamente na porta. Isso melhorou muito*”.

Como no resultado sobre a “*drenagem de águas pluviais*” as respostas sobre esse tema no levantamento survey apresentaram um posicionamento majoritário

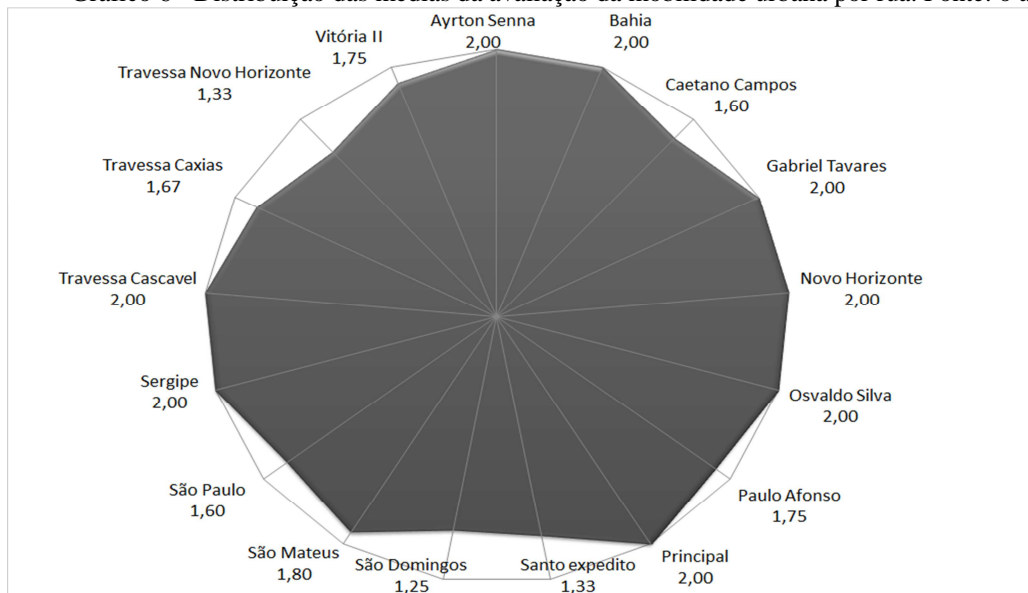
defendendo que a situação mudou para melhor. A princípio, eram respostas esperadas, haja vista a inexistência desse tipo de serviço na situação anterior. De qualquer forma, os 81% demonstram a importância da questão da mobilidade no cotidiano da comunidade<sup>26</sup>.

Tabela 19 - Avaliação sobre o transporte público por meio do levantamento survey. Fonte: o autor.

Avaliação dos Moradores	Quantidade	Distribuição percentual
Melhorou muito	51	81,0%
Melhorou pouco	9	14,2%
Não houve alteração	3	4,8%
$\Sigma$	<b>63</b>	<b>100%</b>

Explorando os 19% menos satisfeitos, os poucos motivos de reclamação estão relacionados com a frequência com que os ônibus passam no ponto, dois moradores disseram esperar até 1 h no ponto. Entretanto, o pesquisador pôde observar frequência bem inferior, em torno de 20 minutos, no ponto em frente ao CRAS enquanto esteve na comunidade realizando o levantamento survey.

Gráfico 6 - Distribuição das médias da avaliação da mobilidade urbana por rua. Fonte: o autor.



Por fim, as análises abertas por rua não evidenciam que a questão da frequência esteja localizada por ruas. O Gráfico 6 demonstra ainda que esse serviço foi o que recebeu melhor avaliação em relação a sua evolução dentre todos.

<sup>26</sup> É importante ressaltar que quando a pesquisa ocorreu a passagem estava subsidiada a apenas R\$ 1,00, fato citado por três respondentes, que demonstravam preocupação com boatos de aumento.

## 4.2.8 *Novas Unidades Habitacionais*

Conforme citado pelo Entrevistado 2 da equipe técnica, nesse tipo de convênio firmado há a exigência de aplicação de, no mínimo, 30 % dos recursos em unidades habitacionais, principalmente, para a retirada de pessoas em áreas de risco.<sup>27</sup>

Nesse sentido, os moradores entrevistados foram questionados se seriam contemplados por uma unidade habitacional. Entre os seis entrevistados da área urbanizada, os Cidadãos 2, 4, 5 e 8 irão mudar para quatro das 64 unidades habitacionais entregues à comunidade.



Figura 62 – Fotografia de dois dos quatro prédios entregues com as novas Unidades Habitacionais, em 16/02/2012. Fonte: o autor.

Dessa forma, as respostas desses cidadãos foram classificadas nas categorias “*Reativo à mudança para a Unidade Habitacional*” ou “*Favorável à mudança para a Unidade Habitacional*”, segundo a Tabela 41 localizada no Apêndice 4.

Além deles, o Cidadão 3 fez questão de ressaltar os benefícios comentando: “*esses prédios vão tirar muita gente de áreas de risco. Tem muita gente morando na beira da linha, dois metros de distância entre a casa e a linha férrea*”.

Dentre os quatro entrevistados, o Cidadão 2 posicionou-se favorável à mudança quando diz “*estou ansioso, porque até hoje não tive casa própria*”. Por morar em uma

---

<sup>27</sup> Áreas de risco em Nova Esperança foram consideradas as faixas marginais de corpo hídrico, de linha férrea, áreas de rede de alta tensão ocupadas ou classificadas em vulnerabilidade social grave.

casa menor, de apenas dois cômodos inadequados para seis residentes e possuir necessidades especiais, ele defende que a mudança será benéfica para sua família.

Em posição contrária, o Cidadãos 4 e 5 se colocam avessos à ida para a moradia, principalmente, em decorrência do tamanho da unidade habitacional, que segundo, eles é insuficiente para a necessidades de suas famílias com três e seis componentes, respectivamente. Ademais, eles argumentam contra a classificação deles como necessitados das unidades por não estarem exatamente em áreas de risco. Os dois salientam que suas casas foram consideradas estruturalmente inadequadas. Nesse sentido, durante as entrevistas, eles se mostraram dispostos a investir na melhoria das casas para poderem permanecer em seus terrenos atuais e não terem que ir para as unidades habitacionais.

O Cidadão 8 se mostra menos reativo que os anteriores, mas também apresenta em seu discurso não estar completamente convencido pela classificação de sua residência como área de risco.

#### 4.2.9 *Segurança Pública*

A Constituição Federal divide algumas responsabilidades pelas diferentes esferas governamentais que compõem a federação. Nesse sentido, a segurança pública não costuma ser o foco da atenção das municipalidades brasileiras, por ser vista tradicionalmente como responsabilidade formal da esfera estadual. Tem-se observado o aumento da participação dos municípios na questão da segurança com ampliações de secretarias municipais de seguranças e guardas municipais (ANDRADE, 2004), mas as forças policiais urbanas mais tradicionais são recursos da esfera estadual.

Entretanto, durante a pesquisa com a equipe técnica e com os moradores, a importância da melhoria da questão da segurança com ações policiais de retomada do território ocorrida no final de 2011, foi destacada por ambas as fontes. Dessa forma, o entendimento da relação entre um ambiente mais seguro e a prestação de serviços foi explorada nas entrevistas, conforme a disposição do entrevistado em tratar do assunto<sup>28</sup>. A Tabela 42, também presente no Apêndice 4, seção 8.4, mostra que o assunto foi tratado em dez comentários de seis entre os oito entrevistados.

---

<sup>28</sup> Salienta-se que o tema não foi tratado no levantamento survey por precaução, haja vista os comentários dos entrevistados relatando que ainda há resquícios do poder paralelo, outrora dominador do território.

“*Segurança pública: Melhorou muito*” é a categoria com mais passagens e tempo de duração, presentes nas entrevistas dos Cidadãos 1, 3 e 4.

Sobre esse ponto, o Cidadão 1 faz um comentário que explica como a perda do território acarretou na degradação e paralização de um serviço público, em “*a obra do PAC estava aí, mas com os bandidos tomando conta, ninguém era seguro. Ninguém tinha liberdade. Os próprios moradores eram tolhidos e tinham que dar satisfação para os bandidos. Há 3 anos, tinha um posto de saúde que funcionava regularmente que ficava na divisa entre Nova Esperança e Nova Holanda, mas eles tomaram e o serviço parou*”.

O Cidadão 3 comenta a postura da intervenção que, mesmo com o ambiente hostil, procurava manter as atividades para evitar atrasos maiores ao cronograma. Em sua visão, ainda, o PAC fez com que Nova Esperança se tornasse prioridade das forças de segurança e a ação de pacificação ocorresse. Por fim, ele reforça o comentário do Cidadão 1, quando comenta que ambulâncias não entravam na comunidade com receio da violência e, assim, impediam o acesso da população a esse serviço, a saber:

*“A segurança agora melhorou. O pessoal do PAC sempre trabalhando. Quando entrou a polícia tinha aquelas revidas. Passavam dois dias e o pessoal do PAC voltava de novo e recomeçava. Não parava. Se fosse parar, hoje os prédios não estavam prontos e nem as ruas. Agora com a pacificação melhorou muito. Se não fosse o PAC não teria melhorado a segurança. Carros de passeio e ambulâncias não entravam na comunidade”* (CIDADÃO 3, 2012).

Em posição diferente, o Cidadão 5 diz que a ação de pacificação não foi totalmente efetiva quando comenta sobre a continuidade da violência, mesmo que menos ostensiva, em: “*outras partes está ótimo, mas essa parte de segurança não está do jeito que às vezes é falado. Tem coisa que às vezes é abafado e não sai. Quem chega de fora assim pensa que é isso ou aquilo, mas tem época que ninguém entra aqui*”.

Os dois moradores da parte não urbanizada disseram que a situação melhorou significativamente por lá, mas também comentaram acerca da permanência do tráfico de drogas, ressaltando a menor presença armada e de conflitos. Segundo o Cidadão 7, “*eles vendem ainda, mas não é aquilo com arma na mão. O negócio era feio*”. Condição também retratada na fala do Cidadão 8 “*De repente passava um grupo com dez pessoas armadas. Era um troço feio. Hoje está mais tranquilo. Não vemos mais armas como antigamente, pelo menos isso*”.

## 4.2.10 *Iluminação pública e fornecimento de energia elétrica*

Este tema não recebeu investimentos diretos durante a intervenção do PAC na parte urbanizada, portanto não faz parte do escopo de melhorias de infraestrutura. Inclusive a infraestrutura de distribuição de energia elétrica já existia na comunidade.

Entretanto, esta tese argumenta que os serviços públicos, não necessariamente, são incrementados a partir de investimentos de infraestrutura. Apesar de reconhecer o estado precário, às vezes inexistente, de infraestrutura em assentamentos precários, enfatiza-se nesta tese a importância do serviço público habilitado por infraestrutura, quando necessária. Portanto, mesmo não tendo recursos em rubricas específicas para certos temas, parte-se do pressuposto que a intervenção do poder público poderia catalisar melhorias em diversos serviços, além dos relacionados diretamente com os investimentos. Logo, decidiu-se questionar aos moradores sobre a percepção deles acerca da qualidade de serviços locais essenciais sem relação direta com a intervenção, mas que estão previstos na continuidade da mesma, por meio do PAC 2.

Sobre a iluminação pública, As entrevistas semiestruturadas demonstraram um grau de satisfação baixo com o serviço. Dentre os cinco conteúdos de moradores da parte urbanizada que foram enquadrados em “*Iluminação pública: Não houve alteração*”, apenas o Cidadão 4 considerou que o serviço era adequado e continua no mesmo patamar.

Devido às suas necessidades relacionadas ao negócio que está montando da comunidade, o Cidadão 1 reclama que “*hoje ainda está precário. Estou há 4 meses querendo uma instalação de luz para mim e está em estudo de rede. Para atender a demanda de alguém que necessite de uma energia mais forte, eles ainda não atendem. Tudo que necessite de mais força, eles estão protelando*”.

O Cidadão 2 reclama da iluminação na Caetano Campos, “*eu pago a taxa e na minha rua a gente não tem iluminação pública. Minha rua é escura, em frente a minha casa é totalmente escuro*”.

A única citação enquadrada na categoria “*Iluminação pública: Melhorou muito*” diz que após a intervenção houve uma regularização das ligações clandestinas de

energia, que segundo ele melhoraram a chegada do serviço. Embora, em contrapartida, ele esteja pagando atualmente, se mostrou mais satisfeito com o serviço.

Sobre o serviço na área não urbanizada, cada morador classifica de um jeito a adequabilidade do serviço. No entanto, ambos citam que a violência que existia na comunidade interferia diretamente na condição do serviço. Segundo ambos, era interessante para alguns que a comunidade estivesse mais escura em diversos pontos. Sendo assim, eles relatam que havia destruição constante de lâmpadas e transformadores. Dessa forma, o que diferencia a posição dos entrevistados é que um observa um processo de regularização em curso e o outro não.

Os dados obtidos pelo método survey confirmam a não influência direta da intervenção na distribuição da energia na comunidade, conforme a Tabela 20.

Tabela 20 - Avaliação da iluminação pública por meio do levantamento *survey*. Fonte: o autor.

<b>Avaliação dos Moradores</b>	<b>Quantidade</b>	<b>Distribuição percentual</b>
Não houve alteração	47	74,6%
Melhorou muito	9	14,3%
Melhorou pouco	4	6,3%
Piorou pouco	2	3,2%
Piorou muito	1	1,6%
$\Sigma$	<b>63</b>	<b>100%</b>

Ao contrário das entrevistas, o levantamento survey apresentou uma posição geral de mais satisfação do que nas entrevistas. Apenas cinco moradores apresentaram motivos de insatisfação com a iluminação nas ruas.

Os dados, em geral, demonstram que esse serviço não é uma demanda prioritária da comunidade, mas também apresentam indícios de situação subótima em algumas ruas e, principalmente, na localização dos postes, que segundo observação direta do pesquisador e na fala abaixo do Entrevistado 3 da equipe de projetos e obras, encontram-se no meio de algumas ruas:

*“Iluminação já tinha. Esse programa do PAC não engloba iluminação. Não sei por que não engloba. A gente tem muito problema sim com o posteamento. Porque quando o posteamento vem antes é um problema. Quem coloca o poste não sabe onde está a rua, a calçada, nem nada. Ele pega o muro da pessoa dá um afastamento e coloca ali. Determinados lugares onde afastamos a rua, abriu a rua, o poste fica no meio da rua. Em Nova Esperança, a gente*

*mapeou todos os postes e levamos esse desenho para a AMPLA, fizemos a solicitação para realocação de postes. Mas, ainda não foi feito. Estamos cobrando essa realocação”* (ENTREVISTADO 3, 2012).

#### 4.2.11 *Serviços de Saúde*

Analogamente à questão da iluminação pública e da educação (próxima subseção) este tema não recebeu diretamente investimentos na intervenção em análise, haja vista a insuficiência de recursos. Segundo o projeto previsto para o PAC 2 para a continuidade dos investimentos na comunidade, há um equipamento público previsto para a saúde, uma Unidade Básica de Saúde (UBS).

No entanto, dentro da perspectiva conceitual que essa pesquisa se enquadra, mesmo não havendo margem para investimentos em infraestrutura dedicados à saúde na intervenção em análise, parte-se do princípio que existem serviços de saúde que podem ser especificados e prestados independentemente desse investimento, principalmente, os de caráter preventivo.

As entrevistas forneceram sete citações classificadas em duas categorias, conforme a Tabela 44, localizada na seção 8.4.

Na categoria *“Saúde: sem relação direta com a intervenção, mas adequado”* estão presentes duas citações de dois moradores, um residente na parte urbanizada e outro na parte não urbanizada. Estes cidadãos defendem que a Unidade de Pronto Atendimento (UPA) existente na Barra e o Posto da Nova Holanda atendem bem à comunidade de Nova Esperança.

Contrariamente, os Cidadãos 1, 3, 4, 8 e 7 relatam precariedade no atendimento de saúde à comunidade. Sobre a situação atual, o Cidadão 3 relata *“A gente não tem (serviço de saúde). Tem um postinho lá na Nova Holanda que atende Nova Holanda e Nova Esperança. Não dá conta. Muita gente não vai”*.

O Cidadão 1 comenta que o serviço tinha maior oferta em passado recente em: *“tinha um posto de saúde que funcionava, ficava bem na divisa e por causa do tráfego acabou. Hoje tem um postinho provisório ali, mas as pessoas daqui saem para buscar tratamento fora nas UPAs e hospitais. Aqui dentro nós precisamos. Tem só um posto que atende, é provisório. Pegaram uma casa e estão dando atendimento, mas é precário”*.



Por sua vez, o Cidadão 8 é mais enfático na crítica ao explicar a falta de assistência a um parente cadeirante em:

*“o serviço de saúde é o pior possível. Eu levei 2 anos e meio procurando o pessoal do posto para atender meu esposo. Não veio médico, nem fisioterapeuta (...) quando o postinho da rua 9 fechou, há uns três anos, perguntei no centro e eles disseram que o posto que ficou era o responsável. Fui lá e falei para eles era cadeirante e que eu precisava de acompanhamento médico, mas nada aconteceu”* (Cidadão 8, 2013).

Por fim, ao serem questionados sobre o Programa de Saúde da Família todos disseram não ter conhecimento de cobertura na comunidade.

Complementarmente, o levantamento survey apresentou uma alta classificação em “não houve alteração”, fato esperado devido às explicações do início da subseção, e 19% dos respondentes se abstiveram ou não souberam responder.

Dentre as 47 respostas em “não houve alteração”, foram identificados 20 complementos qualitativos que classificam o serviço como inadequado. A principal causa apontada foi o fechamento do posto, evento presente nas entrevistas semiestruturadas discutidas nos parágrafos anteriores. Dois respondentes, ainda, citaram como principal problema a não existência de agentes de saúde, como outrora.

Tabela 21 - Avaliação sobre os serviços de saúde por meio do levantamento survey. Fonte: o autor.

<b>Avaliação dos Moradores</b>	<b>Quantidade</b>	<b>Distribuição percentual</b>
Não houve alteração	47	74,6%
Sem resposta	12	19,0%
Melhorou pouco	3	4,8%
Melhorou muito	1	1,6%
<b>Total Geral</b>	<b>63</b>	<b>100%</b>

Todos os quatro respondentes que classificaram o serviço em “melhorou pouco” e “melhorou muito”, creditaram a melhoria a maior facilidade de acesso condicionada pela pavimentação das ruas que possibilita descolamentos mais rápidos e a chegada de ambulâncias.

## 4.2.12 Serviços de Educação

Conforme já anunciado, esse serviço também não recebeu nenhum investimento dentro do escopo dessa intervenção. Estão previstos no projeto de continuidade por meio do PAC 2, a construção de uma creche e uma escola para educação básica.

Da mesma forma como colocado na subseção anterior, parte-se do princípio que a melhoria destes serviços não está completamente atrelada à construção dos equipamentos referidos. Nesse sentido, o tema também fez parte da pesquisa com ambos os instrumentos utilizados para acessar a percepção da população.

De acordo com a Tabela 45, na seção 8.4, a análise de conteúdo das entrevistas gerou apenas uma categoria, haja vista que todos os cidadãos que contribuíram para o tema, defenderam que os serviços de educação no bairro são adequados.

Todos os entrevistados enfatizam a disponibilidade de escolas na área ao redor de Nova Esperança tanto na divisa com Nova Holanda, onde fica um colégio de gestão estadual (conhecido popularmente como Brizolão), quanto em bairros próximos como a Barra de Macaé, onde se localizam escolas municipais. É interessante salientar, que não surgiram reclamações sobre a distância das unidades escolares, o que sugere que os cidadãos não percebem a variável tempo de deslocamento como crucial para a qualificação do serviço, como fazem para os serviços de saúde.

O comentário do Cidadão 3 faz referência à maior capacidade das escolas municipais em manter uma relação aluno por sala de aula mais adequada do que a escola estadual do bairro, em *“os colégios da prefeitura são totalmente diferentes do Brizolão. Acho que é porque tem muita gente estudando no Brizolão. A escola da prefeitura é bem melhor”*

Nesse tema, o levantamento survey trouxe elementos novos. A Tabela 22, tal como ocorrido na família *“Serviços de saúde”*, apresenta que as respostas *“não houve alteração”* foram maioria, com um grau elevado de pessoas que se abstiveram ou não quiseram responder a questão (algumas por não possuírem pessoas na residência que utilizam o serviço).

Tabela 22 - Avaliação sobre alterações nos serviços de educação por meio do levantamento survey.

Fonte: o autor.

Avaliação dos Moradores	Quantidade	Distribuição percentual
Não houve alteração	31	49,2%

Avaliação dos Moradores	Quantidade	Distribuição percentual
Sem resposta	20	31,7%
Melhorou pouco	8	12,7%
Melhorou muito	4	6,3%
<b>Total Geral</b>	<b>63</b>	<b>100%</b>

Entretanto, de forma inesperada, 19% dos respondentes (12) responderam “*Melhorou pouco*” ou “*Melhorou muito*”. Analisando os motivos explicitados para tais respostas, é possível perceber uma visão mais ampliada desses cidadãos.

Nas entrevistas de profundidade o tema educação foi tratado de uma forma tradicional, ou seja, apenas atrelando a existência ou não de escolas ou creches. De forma diferente, cinco entre os doze respondentes do questionário que disseram ver evolução no serviço de educação com a intervenção, apontaram as atividades que estão sendo desenvolvidas no CRAS como causa da melhoria. Outros dois moradores apontaram a melhoria no deslocamento pela comunidade e a presença perene de um ônibus escolar, além da possibilidade de uso do ônibus circular normal, como causadores de um avanço sutil na questão da educação para os estudantes no bairro.

Sobre os serviços disponíveis por meio de oficinas no CRAS, estes haviam sido explorados com o Entrevistado 6, na subseção 4.1.6, e demonstram como uma parcela, embora pequena da comunidade, percebe e valoriza serviços que foram habilitados por esta infraestrutura.

### 4.2.13 Avaliação geral pós-intervenção

A última família originada da análise compreende apenas duas categorias que tratam da visão de alguns entrevistados sobre as mudanças de forma geral na comunidade (*Situação Geral: Melhorou muito*) e sobre os principais resultados causados pelos produtos da intervenção (*Impactos*).

A categoria “*Situação Geral: Melhorou muito*” reúne três citações relativamente curtas, mas assertivas de cidadãos que fizeram avaliação geral positiva da intervenção. Por exemplo, o Cidadão 3, “*No geral, foi uma grande melhoria.*”.

Por meio do levantamento survey, também se buscou obter essa percepção dos respondentes. O resultado foi bastante parecido, com ampla maioria respondendo “melhorou muito”, segundo a Tabela 23 e refletindo nas altas médias do Gráfico 7.

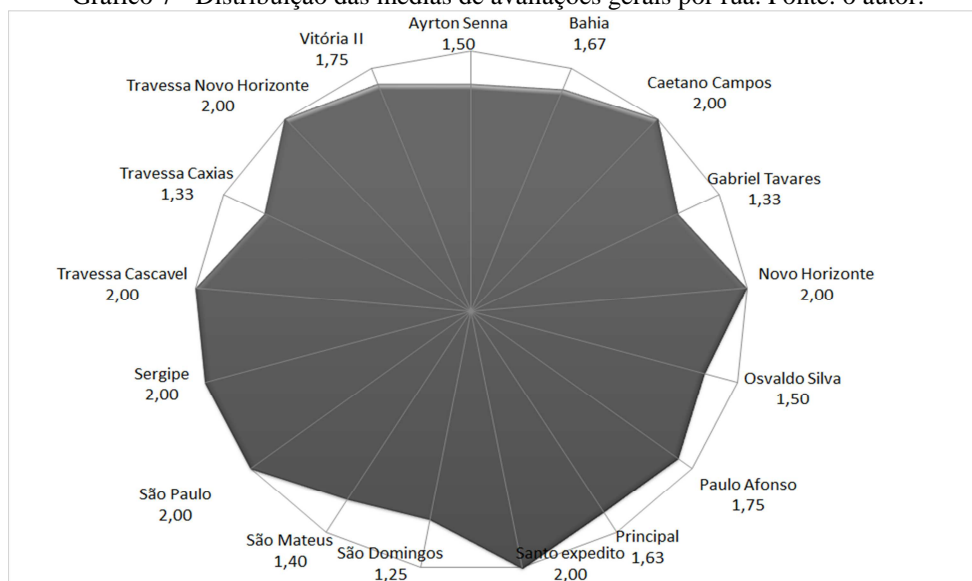
Dentre os motivos apontados à pergunta “por quê?”, a diminuição da lama foi citada 20 vezes. Isso denota que, de fato, o calçamento teve relevância crucial para esse nível de satisfação.

Tabela 23 - Avaliação geral da comunidade por meio do levantamento survey. Fonte: o autor.

Avaliação dos Moradores	Quantidade	Distribuição percentual
Melhorou muito	47	74,6%
Melhorou pouco	14	22,2%
Não houve alteração	2	3,2%
<b>Total Geral</b>	<b>63</b>	<b>100%</b>

Dentre as 14 pessoas que consideraram avanços com restrições, os motivos apresentados estão ligados a reclamações sobre a não coleta de esgoto (4), com o acabamento considerado ruim das ruas e calçadas (3) e a distância de serviços de saúde da comunidade (2).

Gráfico 7 - Distribuição das médias de avaliações gerais por rua. Fonte: o autor.



Por fim, na categoria “Impactos”, foram reunidos posicionamentos dos Cidadãos 1 e 3 enfatizando o aumento do grau de pertencimento da comunidade. Segundo o Cidadão 5, “*eles chamavam tudo de Nova Holanda porque Nova Esperança era um local que ninguém queria saber, não tinha futuro por aqui. Agora melhorou, as pessoas já pensam em morar aqui. Antigamente, era tudo invasão, agora já não falam que é invasão*”.

O Cidadão 3, por sua vez, salienta a inserção da localidade no tecido da cidade em *“todo mundo chamava isso aqui de favela, hoje ninguém mais chama de favela, agora é bairro.”*

### 4.3 Síntese do Estudo de Caso

Esta seção procura estabelecer um quadro analítico por meio do relacionamento das informações produzidas pelas duas fontes primárias, gestão e equipe técnica da intervenção e cidadãos.

Para auxílio a essa elaboração, a Figura 63 foi construída. Consiste em um plano de análise comum relacionando os níveis mais agregados (famílias de categorias) advindos das duas fontes primárias de dados.

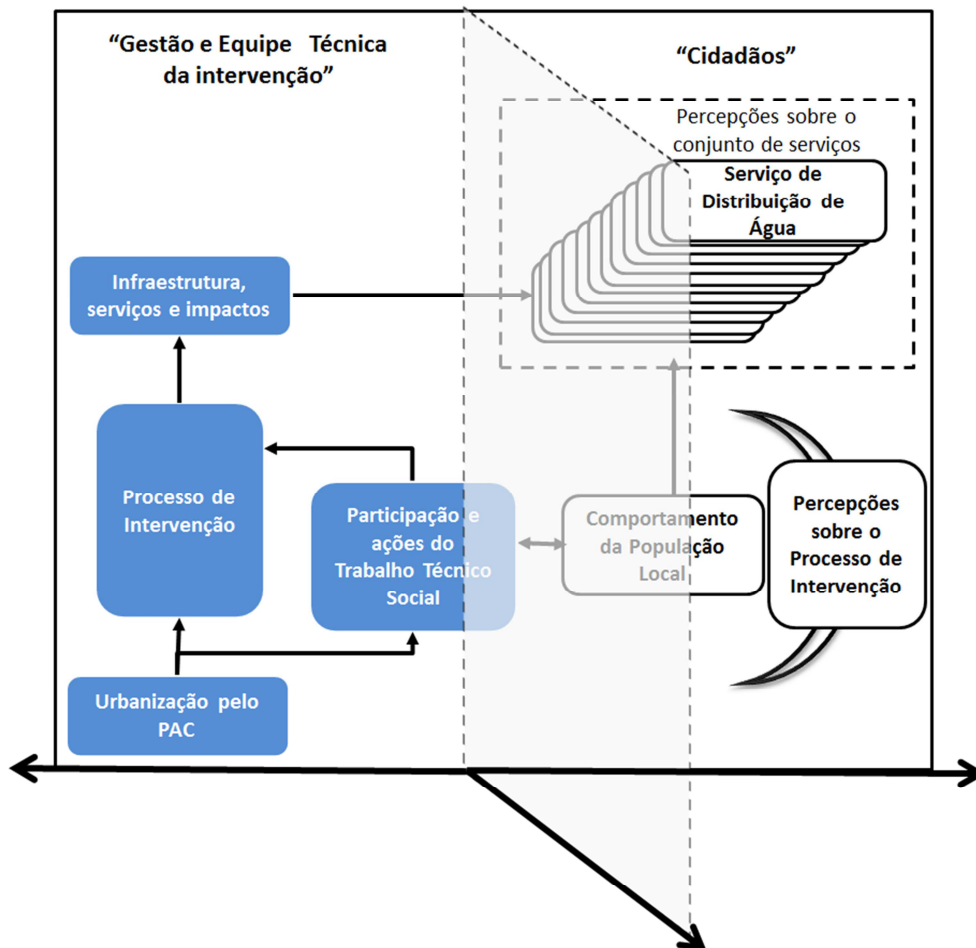


Figura 63 – Síntese do Estudo de Caso. Fonte: o autor.

Nesse sentido, o diagrama acima organiza, em azul, as quatro famílias de categorias obtidas da gestão e equipe técnica da intervenção e, em branco, as treze

famílias oriundas dos cidadãos. Sendo que, destas treze famílias de categorias, manteve-se as onze relacionadas às percepções dos cidadãos sobre as mudanças nos serviços públicos juntas em um conjunto denominado *percepções sobre o conjunto de serviço*, no canto direito superior.

O diagrama apresenta uma barreira translúcida central que mantém certa separação entre as partes. Barreira que representa o distanciamento comum entre os formuladores de políticas e ações públicas e as demandas populares, ou seja, entre a utilização da técnica e da política. Propositivamente, o efeito de transparência presente na barreira do diagrama representa a atenuação desse distanciamento e permeabilidade identificados no caso por meio do discurso de ambas as fontes. Tal permeabilidade enseja aspectos democráticos da intervenção.

A seguir, serão explorados os aspectos que relacionam os agrupamentos entre si, que no diagrama se representam pelas setas. Objetiva-se destacar os principais pontos obtidos do caso que servirão no próximo capítulo para análises vis-à-vis o artefato conceitual e construção das considerações finais.

### *4.3.1 Interação ente esferas diferentes de governo*

Esse aspecto está relacionado com o fato da intervenção estar vinculada com PAC em seu eixo de urbanização de assentamentos precários, que se trata de um programa federal. Nesse sentido, a seta relaciona os aspectos próprios das normativas do programa pelo Ministério das Cidades com a forma pela qual o processo de intervenção transcorreu, tais como: a presença da Caixa Econômica Federal como agente operador da intervenção, a presença do trabalho técnico social (instrução visando à aproximação entre o poder público e a população), o processo decisório de liberação dos recursos, certos percentuais de aplicação obrigatória em habitação, o valor fixo do lote disponibilizado e referido como insuficiente pelo projetista para enfrentar os problemas da área, dentre outros menos relevantes para a discussão.

Entretanto, infere-se, a partir do entendimento do caso e das normativas, que o governo municipal teve ainda espaço suficiente para planejar e operacionalizar a

intervenção, haja vista o tom amplo sem caráter extremamente prescritivo dos documentos orientadores produzidos em Brasília.

Além da existência desse grau de liberdade para projetar, salienta-se que esse tipo de convênio, nas situações de boa parte dos municípios brasileiros, é uma saída para os problemas da relação entre arrecadação e prestação de serviços públicos de competência municipal citados com base na análise de Veloso *et al.* (2011), na subseção 2.4.2.

### 4.3.2 *Intervenção de iniciativa do corpo técnico de uma secretaria e não vinculada a processos formais de planejamento intersetoriais*

A intervenção pode ser enquadrada como uma iniciativa estratégica emergente a partir da ação de técnicos que vislumbraram uma oportunidade de recursos além dos processos formais de planejamento e orçamentação internos. Dessa forma, contribui diretamente para ampliar os limites de ação do município.

Segundo os entrevistados, o fato da iniciativa ter sido uma ação “*from the bottom up*” oriunda de técnicos setoriais e distanciada de mecanismos decisórios estratégicos também blindou contra possíveis utilizações eleitorais da ação.

Por outro lado, este aspecto causou negativamente a não vetorização do programa não conseguindo atrair ou articular outras funções responsáveis por serviços essenciais, mesmo quando esteve localizado na Câmara Permanente de Gestão, secretaria que deveria guarnecer e fomentar ações transversais na gestão macaense ou quando teve sua equipe ampliada com a diversificação de disciplinas.

A submissão de todas as ZEISs, SRUs e SPAs do município transferiu, de certa forma, a decisão sobre qual área sofreria a intervenção para o Ministério das Cidades, haja vista o conhecimento prévio de que todas as 19 propostas enviadas não seriam aceitas. Essa parte do processo denota que não houve priorização interna sobre os aglomerados subnormais mais necessitados de ação pública.

Infere-se que a não existência de uma base de informações socioeconômicas de acesso fácil, conforme mencionado na subseção 3.5.1, sobre as partes internas do

município prejudica esse tipo de processo de priorização, bem como o estabelecimento de metas objetivas de incremento em qualidade de vida para a área de intervenção.

### *4.3.3 Mecanismos eficazes de participação localizados na fase de execução da obra*

A análise do caso demonstrou proximidade entre os relatos dos técnicos da intervenção e da população, no que tange aos efeitos dos instrumentos de transparência e diálogo no decorrer da execução da obra. Tais práticas foram elogiadas pelos cidadãos entrevistados, pois os provinham de informações sobre as ações que seriam executadas e, inclusive, possibilitavam ajustes no nível das ruas.

Dessa forma, considera-se que essa característica da intervenção é o principal elo entre o poder público e a população recebedora da intervenção permeando a barreira da Figura 63.

No entanto, ressalta-se que ações dessa natureza não ocorreram antes do desenvolvimento do projeto urbanístico por pressões de prazo, de acordo com os técnicos entrevistados. Foram realizados o grupo focal e as primeiras travessias, mas o projeto básico para a Bacia 1 já estava desenvolvido. Infere-se que essas informações de diagnóstico mais específico da comunidade, provavelmente, foram consideradas no projeto de continuidade da intervenção por meio do PAC 2, porém confirmações nesse sentido fogem ao escopo dessa pesquisa, conforme discutido na seção 3.3.

### *4.3.4 Centralidade do projeto de infraestrutura*

Em sequência na análise da Figura 63, percebe-se a relação entre as etapas do processo realizado, a infraestrutura com serviços entregues e a percepção dos cidadãos através das tangentes dos discursos entre os agrupamentos “*Processo de intervenção*”, “*Infraestrutura, serviços e impactos*” e o amplo agrupamento “*Percepções sobre o conjunto de serviços*”.

Primeiramente, foi identificado que o projeto da intervenção se ateve aos aspectos urbanísticos e de infraestrutura, ou seja, não houve, de fato, a etapa de projeção dos serviços públicos, até então ausentes naquela localidade. Com base nas entrevistas,



foi possível inferir, ainda, que mesmo para o projeto de continuidade da intervenção por meio do PAC 2 (próximo do início das obras), a especificação de equipamentos públicos urbanos não esteve vinculada a especificações dos serviços que deverão ser prestados em tais instalações.

Conforme já citado, o relato do Entrevistado 2 defende que a causalidade deste fato se encontra na dificuldade de promoção, apenas pela intervenção, da participação das áreas especialistas do município em decorrência das práticas funcionais das mesmas. Este ator acrescenta esta responsabilidade pela integração deve estar na pauta do líder do executivo.

Foi possível inferir, ainda, que esta ausência do projeto de serviço minimiza a possibilidade de produção de serviços inovadores que, no limite, até rompam com certos conceitos comuns de equipamentos públicos previstos para a continuidade da intervenção, como preconizados, principalmente, por abordagens do *design* de serviços, algumas delas discutidas na subseção 2.5.3.

Além disso, os produtos entregues, quando contrapostos com a satisfação dos moradores, demonstram avaliações positivas nas partes com maior dependência da infraestrutura. Por exemplo, é simples constatar que o calçamento e a pavimentação proporcionaram impactos diretos ao dia a dia das pessoas, bem como possibilitaram que alguns serviços pudessem ter condições mínimas de funcionamento, tais como coleta de lixo e circulação de transportes públicos urbanos.

Entretanto, quando investigados com mais detalhes, certos serviços públicos, potenciais produtores de impactos significativos na qualidade de vida, encontram-se em condições subótimas restringindo maior grau de efetividade.

Algumas condições devem ser solucionadas com o aperfeiçoamento ou término da própria infraestrutura, como é o caso da coleta de esgoto.

Outras, porém, demonstram necessitar, de fato, de especificações orientadas a impactos e controle sobre os prestadores de serviços para gerarem entregas melhores: principalmente, distribuição de água, iluminação pública e serviços de saúde; e, menos, coleta de lixo, mobilidade urbana e educação.

Por fim, considera-se que, mesmo os serviços, extremamente dependentes de infraestrutura, demandam ações de manutenção e conscientização da população local, que, por sua vez, não tem o costume de utilizar infraestrutura nova. Dessa forma, sem o acompanhamento, determinadas causas podem gerar a degradação da infraestrutura.

Fato que a operação de serviços combinada com obrigações de manutenção pode atenuar e, quiçá, controlá-la.

### 4.3.5 *Orientação à efetividade difusa*

Por meio das análises trianguladas foi possível observar objetivos substantivos da ação como um todo, ou seja, a partir do engajamento dos agentes públicos observado e elogiado pelos cidadãos, infere-se que a intenção era transformar o local, com melhores condições sociais.

No entanto, as explicações sobre os objetivos prévios da ação, ou estiveram muito atreladas apenas aos produtos entregues (outputs), ou associados a efeitos amplos não acompanhados de objetivos intermediários que permitam a verificação sobre o curso até seu encontro, tal como a comunidade integrada à cidade formal.

Sobre isso, identificou-se a dificuldade existente no município quanto à utilização de dados e indicadores históricos que auxiliem ao formulador das ações. As fontes até existem, tais como programa Macaé Cidadão e informações produzidas pelo IBGE, todavia o pesquisador enfrentou restrições em obtê-las de pronto acesso e trazê-las para a mesma base de análise, conforme mencionado na subseção 3.5.1, haja vista os diferentes métodos e forma de apresentação dos dados. Tal aspecto teve influência sobre a não definição de metas quantificáveis para uma avaliação *pré-pós*.

Sobre a avaliação da intervenção, projetou-se que a análise de pós-ocupação (obrigatória pelas normas da CEF e do MCidades) fosse realizada a partir da utilização do método de grupo focal realizado antes da intervenção combinado com a reaplicação do método após o término das obras para obter análise qualitativa da mudança ocorrida<sup>29</sup>.

Por fim, os entrevistados levantaram alguns impactos observados *a posteriori* como o aumento de relações mais coletivas entre os cidadãos, o aumento do grau de pertencimento e a valorização financeira dos imóveis. Todavia, são percepções de caráter subjetivo prejudicadas, principalmente, pela não existência de registros da situação anterior à ação.

---

<sup>29</sup> Contudo, essa reaplicação do método de grupo focal não havia sido realizada até as ações de pesquisa desenvolvidas para essa tese em junho de 2013

A seguir o Capítulo 5 desenvolve a análise de aderência entre a narrativa do caso, apresentada neste capítulo, e as proposições de pesquisa e o artefato conceitual apresentados no Capítulo 2.

# 5 Resultados da análise de aderência da Intervenção vis-à-vis o Artefato Conceitual

Este capítulo apresenta os principais aspectos de proximidade e distanciamento resultantes da análise de aderência. Sua estrutura em seções se organiza por cada etapa presente no ciclo esperado para o projeto de serviços públicos locais orientados à efetividade, conforme a Figura 64.

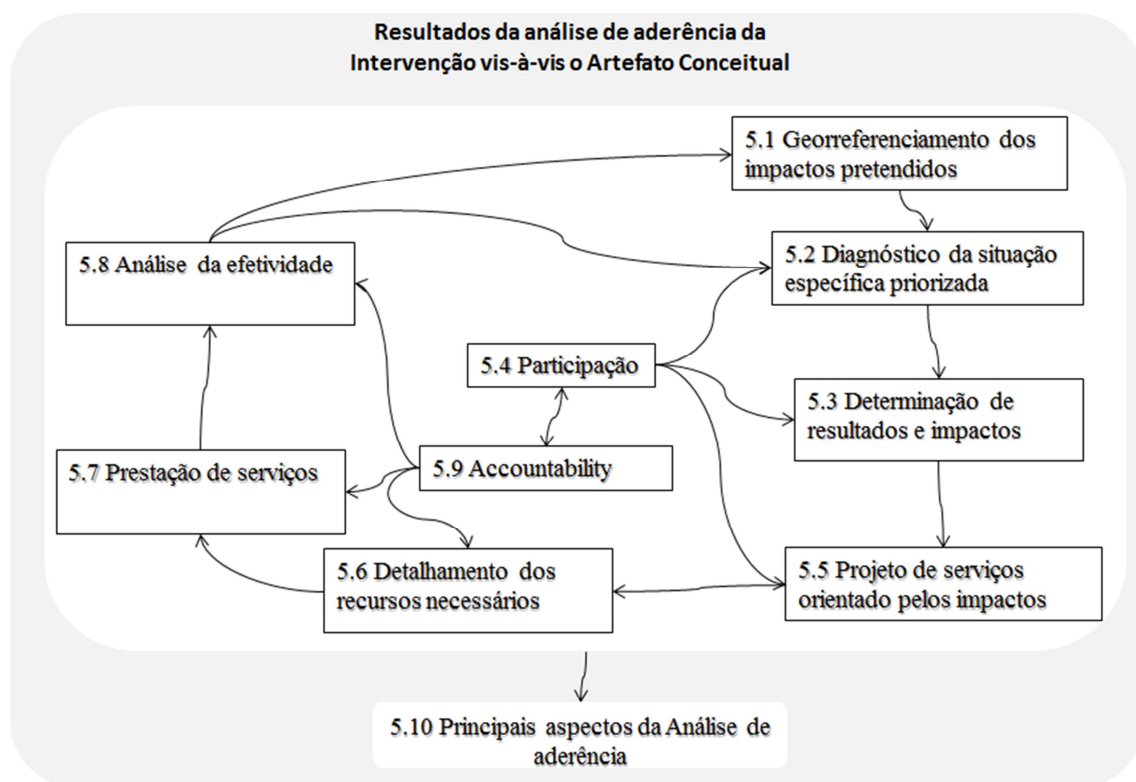


Figura 64 - Estrutura do Capítulo 5. Fonte: o autor.

De acordo com Yin (2009), cinco componentes possuem especial importância na elaboração de um estudo de caso, a saber: questões de pesquisa; proposições, se adequado; unidades de análise; a ligação lógica dos dados com as proposições; e, os critérios de interpretação dos resultados.

Nesse sentido, este capítulo, por meio do cruzamento mais direto da narrativa do caso com as proposições de pesquisa e o artefato conceitual, objetiva desenvolver os dois últimos componentes supracitados.

## 5.1 Georreferenciamento dos impactos pretendidos

Conforme exposto na seção 2.7, a concepção desta etapa está vinculada ao potencial inerente do ente governamental local de orientar-se pelo fator localização territorial, haja vista suas dimensões menores em relação aos entes governamentais de abrangência nacional ou regional. De acordo com Stassun e Filho (2012), estipula-se que cerca de 80% das atividades de uma prefeitura brasileira sejam dependentes do fator localização. Especificamente nesse trabalho, a expressão “orientar-se pelo fator localização”, utilizada acima, tem o sentido de formular programas, projetos e serviços públicos.

Considera-se, ainda, que informações georreferenciadas possam subsidiar diferentes gestores locais em diversas funções gerenciais. Por exemplo, o próprio nível macro organizacional (“*diagnóstico estratégico*” e “*planejamento estratégico de governo*”) pode utilizar informações de reconhecimento do território, bem como prover intenções estratégicas e políticas públicas georreferenciadas. Por tal motivo, a etapa está dividida entre os níveis “*macrogovernamental*” e “*programas públicos*” na Figura 36 da seção 2.7. Esse posicionamento no ciclo esperado pretende reforçar, igualmente, a necessidade de desdobramento territorial de decisões estratégicas em indicadores de impacto (*outcomes*) de natureza intersetorial, bem como o estabelecimento de processos de priorização espacial.

Conforme já discutido com ênfase na subseção 1.2.3 e apresentado na situação de Macaé, na subseção 3.4.2, o recorte realizado pela pesquisa sobre os assentamentos precários aumenta a importância de etapas de priorização. Isso porque, considerando os problemas relacionados a combinação arrecadação e prestação de serviços que a maioria dos municípios brasileiros sofrem, conforme as discussões presentes na seção 2.4.2, é improvável que algum município brasileiro consiga iniciar ações para elevar o patamar de algum indicador de impacto, simultaneamente, em todas as áreas com desníveis sociais. Dessa forma, tal passo decisório torna-se imprescindível devido às limitações de

recursos que costumeiramente impedem que operações táticas e operacionais sejam elaboradas em todo o território local concomitantemente.

Nesse sentido, argumenta-se que políticas sociais territoriais rompam com lógicas setoriais tradicionais da gestão pública e possibilitem novos posicionamentos da gestão com perspectiva intersetorial amparada no conhecimento do território no desenho da ação (RAMOS, 2005). Portanto, considera-se que informações distribuídas geograficamente sobre aspectos relacionados a certo impacto requerido na projeção de resultados estratégicos são componentes importantes para a definição da sequência espacial de atuação.

Sob essas perspectivas conceituais, a seção 2.6.2 e o Quadro 6 apresentam a *Proposição 4 (P4)* da pesquisa, que consiste no direcionamento de uma base de dados com informações demográficas e de indicadores socioeconômicos com georreferenciamento, que possibilite o estabelecimento de processos mais objetivos de priorização espacial e/ou temática, bem como para a elaboração de políticas, programas e serviços públicos.

Sobre esse aspecto, o caso analisado demonstrou aderência em alguns pontos e distanciamento em outros, a saber:

a) Verificou-se, por meio das entrevistas com os técnicos, presente na seção 4.1, e na busca por dados socioeconômicos da estrutura interna do município de Macaé realizada pelo pesquisador, relatada na subseção 3.5.1, a não existência de uma base única de informação dessa natureza, mesmo Macaé possuindo um programa de governo que tem por finalidade o desenvolvimento de pesquisas próprias com esse intuito, denominado Macaé Cidadão, além das informações disponibilizadas pelo IBGE. Contudo, no que tange à intervenção analisada, constatou-se uso limitado dessas fontes no que tange indicadores sociais da localidade, haja vista a preferência pelo uso de informações produzidas *ad hoc* pela ou por causa da intervenção, tais como, os dados produzidos pelo ITERJ para a regularização fundiária, bem como os dados de programas sociais (bolsa família) na comunidade em questão. Um aspecto causador reside na dificuldade de acesso, vivenciada pelo pesquisador, e de utilização de informações de diferentes fontes (IBGE, Macaé Cidadão, ITERJ) sobre a mesma base (domicílios, setor censitário ou bairro, dentre outros). Não foi possível identificar com clareza se a questão tem origem na forma de coleta de dados do programa local ou, apenas, na forma de disposição de dados, mesmo porque esse ponto fugia aos limites da pesquisa. Em suma, verificou-se a dificuldade dos formuladores dessa intervenção

pública para se apropriarem, principalmente, de indicadores sociais e demográficos com produção contínua para subsidiar o projeto da ação e, caso tentassem, o mesmo ocorreria para o desenvolvimento de análises de impacto. Nesse sentido, o Programa Macaé Cidadão demonstra grande potencial, caso receba algumas reorientações, de ser gerador de uma base de informações perene e análises históricas, que possibilitem a diminuição de múltiplas fontes de informações, por vezes, destoantes, tal como preconizado na literatura (HERCULANO, 2000; JANNUZZI, 2001; HEINRICH, 2002; HARTRY, 2005; MARQUES, 2008; BOVAIRD, 2011; STASSUN & FILHO, 2012).

b) A intervenção, em si, não se origina de um processo de planejamento intersetorial desdobrado, mas da iniciativa de técnicos de uma secretaria funcional (Secretaria de Habitação) que, pelo ponto presente no tópico anterior e, provavelmente, pelo enviesamento setorial, se apoiaram em diagnósticos existentes à época para subsidiar a elaboração do plano setorial PLHIS (Plano Local de Habitação de Interesse Social) e direcionamentos presentes no mesmo. Dessa forma, entende-se que a priorização das áreas submetidas a concorrer por investimentos do governo federal se deu a partir do critério de ZEISs, SRUs e SPAs. Sobre esse ponto, não se identifica distanciamento grande entre os conceitos do artefato e a intervenção, pois o trabalho de zoneamento urbano leva fundamentalmente a compreensão espacial de cada parte do território com vistas a classificações e diferentes destinações. Dessa forma, é legítimo que o poder público adote como foco técnico-político o desenvolvimento de soluções para essas áreas. A ressalva recai sobre a possibilidade do critério estar enviesado em demasia para questões de habitação, o que possibilita a reflexão se com indicadores de impactos de características mais abrangentes e/ou intersetoriais, estas regiões seriam ainda priorizadas. Igualmente, se não haveria uma clareza maior de prioridade entre as 19 ocupações irregulares (ZEISs, SRUs e SPAs) submetidas;

c) A submissão de todas as áreas classificadas como ZEISs, SRUs e SPAs aponta para a busca por recursos externos ao orçamento municipal por iniciativa técnica da função habitação, conforme já pontuado. Esse fato reforça a característica emergente da intervenção e sugere que estas regiões não foram contempladas suficientemente pelos processos formais de planejamento (PPA Macaé). Analisando o relatório PPA 2010-2013 de Macaé, disponibilizado no Portal da Transparência<sup>30</sup>, é possível verificar que existe um programa denominado Urbanização, regularização e Integração de

---

<sup>30</sup> Disponível em: <http://www.macaee.rj.gov.br/portaltransparencia/conteudo/titulo/plano-plurianual>, acessado em 06/07/2013.

Assentamentos Precários (cód. 93), porém nenhuma informação de custo, meta e desdobramentos em atividades e projetos consta neste documento (*Descrição dos Programas Governamentais/Metas/Custos - Anexo II*). No documento *Relação de Projetos*, disponível no mesmo portal, verifica-se que existem dois projetos que citam Nova Esperança “*Urbanização Bairro Nova Esperança*” e “*Apoio Habitabilidade Assentamentos Precários – Nova Esperança*”. Contudo, também não há informações de valores ou outros detalhes (metas, prazos, dentre outros possíveis). Infere-se a partir daí, que tais previsões programáticas orçamentárias são as contrapartidas necessárias para a realização da intervenção em análise (aproximadamente, quatro milhões de reais). Isto reforça que sua presença no plano formal municipal foi derivada da iniciativa emergente, não o contrário.

d) Considera-se também que a submissão das 19 áreas de ocupação irregular reduziu a autonomia de direcionamento de investimentos dentro do território municipal. Mesmo considerando que a quantidade de submissões aumentou a chances de alguma aprovação, a priorização final (escolha de Nova Esperança) ficou a cargo do Ministério das Cidades. É importante salientar que a percepção dos entrevistados e a trajetória observada na análise indicam que esta perda relativa de discricionariedade não prejudicou a implantação do modelo de intervenção do PAC no município. Contudo, identifica-se que houve uma janela de risco. Com um exercício de possibilidades que poderiam ocorrer por causa deste fato, é possível cogitar a situação na qual o convênio poderia ter sido recebido em outra comunidade menos prioritária sob algum aspecto em relação às demais, acarretando prejuízos relacionados ao custo oportunidade intrínseco à decisão. Em suma, defende-se que, no *trade-off* chance de aprovação de algum projeto *versus* autonomia na priorização de necessidades, é necessário garantir que as submissões contenham níveis de urgência bastante similares. Em outras palavras, mesmo na situação na qual várias áreas necessitem de intervenções ao mesmo tempo, cabe ao município a definição de quem necessita mais urgentemente, pois a variável momento da intervenção é determinante para a trajetória futura de situações de degradação social.

Dessa forma, infere-se que essa etapa apresenta mais distanciamentos do que proximidades em relação ao artefato conceitual. Infere-se ainda que o município não faz uso sistemático de bases de informação com georreferenciamento e, ao mesmo tempo, não realizou processo de priorização, tão pouco fez uso intensivo de informações



socioeconômicas para o projeto em questão. Entretanto, a análise do caso não possibilita confirmar se apenas a existência do elemento *base de dados única de informações demográficas e de indicadores socioeconômicos* leva aos processos mencionados, mas é possível afirmar que ele é um elemento visto como relevante pelos técnicos consultados e que teve a ausência sentida pelos condutores da intervenção em questão.

## 5.2 Diagnóstico da situação específica priorizada

Considera-se que o entendimento das condições existente em determinada área territorial municipal pode variar em um *continuum* entre nenhuma informação e outra ponta indeterminável, onde podem haver combinações múltiplas de indicadores econômicos e sociais, informações demográficas, sobre a infraestrutura, dentre inúmeros aspectos produzidos, mantidos e disponibilizados com regularidade para os formuladores de intervenções e serviços públicos (JANNUZZI, 2001). Possibilidades essas discutidas no tópico anterior.

Entretanto, esta etapa consiste no aprofundamento do conhecimento da situação de interesse, a partir do pressuposto de que o projeto da intervenção deve considerar os cidadãos, beneficiários das entregas futuras, como pontos centrais ao seu desenvolvimento (BURNS *et al.*, 2006; DIAS *et al.*, 2010; LIN *et al.*, 2011).

Sendo assim, defende-se que informações georreferenciadas tendem a ser insuficientes como única fonte de entendimento de determinada área, na medida em que o acesso qualitativo a características específicas da forma de organização de vários aspectos na localidade se faz necessário. Entende-se que essas ações de reconhecimento pormenorizado compreensão do *modus operandi* local podem ser realizadas por meio de pesquisas observacionais em campo, dados em níveis mais desagregados, e, principalmente, a partir da posição dos cidadãos sobre o local. Esse aspecto explica a ligação entre esta etapa e a etapa “*participação*” no artefato conceitual da seção 2.7.

Dessa forma, essa etapa guarda relação com *Proposição 4 (P4)*, discutida na subseção anterior, e com a *Proposição 3 (P3)*, que, dentre outros aspectos mais próximos da etapa discutida na próxima subseção, prescreve a existência de processos participativos de entendimento das necessidades prioritárias. Ou seja, preconiza-se que, por meio de instrumentos para a comunidade expressar o conhecimento que detém sobre a condição atual (*as is*) do local, a centralidade desses cidadãos na orientação do projeto

ganha força, podendo ser utilizada pragmaticamente como condicionante na especificação dos serviços.

A seguir, então, são discutidas as principais nuances observadas na intervenção frente às prerrogativas apresentadas:

a) A carência de dados e informações objetivas sobre condições sociais no nível municipal, discutida na subseção anterior, também se reproduz nos níveis submunicipais. Portanto, o conhecimento prévio da localidade por meio de indicadores sociais, praticamente, inexistiu. Dessa forma, esse ponto reforça a posição apresentada na subseção anterior sobre a *Proposição 4 (P4)*.

b) Por outro lado, a equipe da intervenção realizou com intensidade ações de contato com a comunidade em campo, conforme abordado nas subseções 4.1.7.3, 4.2.2 e 4.3.3 deste documento. Ações essas que possuem aderência com ações descritas na fase “ouvir” (*to Hear*) da abordagem HCD, explorada na seção 2.5.3. e denotam que o aspecto de entendimento das necessidades de forma participativa, contido na *Proposição 3 (P3)*, ocorreu de forma satisfatória. Conforme as entrevistas, as ações Travessia e Grupos Focais forneceram informações cruciais para o conhecimento dos técnicos sobre como a comunidade se conformava em relação a: *lideranças informais*, facilitando assim as relações futuras com a comunidade; e, *demandas prioritárias*, que não orientou o projeto da intervenção na Bacia 1, conforme os relatos, isso ocorreu por causa da presença armada do poder paralelo que dificultava a ação. No entanto, as mesmas entrevistas, afirmaram que as informações levantadas condicionaram o projeto de continuidade da intervenção na comunidade que ocorrerá com recursos do PAC 2.

c) Outra ação de importância central, com viés técnico, foi o estudo do movimento de águas realizado, que produziu conhecimento mais detalhado sobre uma das questões mais críticas da comunidade, as enchentes. Conforme anteriormente explicado<sup>31</sup>, a divisão em três bacias, oriunda do estudo, e a classificação da Bacia 1 como área mais problemática, dentre as três, conformaram o desenvolvimento do projeto urbanístico diante da condição limitada dos recursos disponibilizados, que impossibilitava uma intervenção total no assentamento precário em questão.

Dessa forma, conclui-se que o diagnóstico da situação objeto da intervenção guarda proximidade com posições encontradas na literatura. Ademais, tais ações

---

<sup>31</sup> Para isso, ver a categoria “Análise técnica para o desenvolvimento do projeto”, “*Situação de Nova Esperança pré-intervenção*”, presentes na seção 4.1.

tiveram relevância para o prosseguimento da intervenção, segundo os entrevistados. Percepção essa que reforça a utilidade da etapa em processos intervencionistas reais de natureza semelhante.

### 5.3 Determinação de resultados e impactos

O ciclo esperado preconiza para essa atividade que os objetivos nos diferentes horizontes temporais sejam determinados para área em questão (HANNAH *et al.* 2010; VAN LOON *et al.*, 2013). Nesse sentido, espera-se que haja uma explicitação desses objetivos e engenharia no encadeamento dos mesmos (VILHENA *et al.*, 2006).

Um ponto nevrálgico nesse processo é a construção de relações de lógica causal entre objetivos de impacto intersetoriais (Ex.: IDH-M na área) e objetivos decompostos de caráter mais setorial (Ex.: diminuição da quantidade de cidadãos enquadrados no nível “alto” da análise de risco de doenças cardiovasculares, jovens empregados após conclusão do ensino técnico/médio, dentre inúmeras possibilidades). Tais desdobramentos são tão necessários quanto à natureza da intervenção se mostrar mais ou menos setorial. Reforça-se que a menor quebra em intervenções setoriais facilita a construção em questão, cabendo, posteriormente, no nível operacional, o entendimento da relação dos diferentes resultados (*outputs*) dos serviços públicos com variações nos indicadores de impactos (*outcomes*).

Sobre esses conceitos, a *Proposição 1 (P1)* foi construída. Ela estabelece que deva existir uma cadeia lógica - que relacione recursos, atividades/intervenções/projetos, unidades produzidas de produtos e serviços, e, por fim, os impactos intencionados – em intervenções com essa natureza. Soma-se, ainda, o aspecto participativo para a decisão sobre esses objetivos presentes na *Proposição 3 (P3)*.

Analisando a intervenção em Nova esperança, os principais apontamentos são:

a) A explicitação de objetivos identificada se restringiu ao nível de resultados do tipo produtos (*outputs*) relacionados à infraestrutura. Ou seja, a quantidade de ruas pavimentadas, a quantidade de domicílios abastecidos com as redes de água instaladas, a quantidade de unidades habitacionais construídas e entregues, dentre outros, são pontos determinados e explícitos nos documentos de controle, principalmente, utilizados pelo operador do programa (CEF). Devem, ainda, ser objeto

de utilização dos demais órgãos de controle para fins de auditoria, fundamentalmente, processual.

b) Objetivos do tipo impacto (*outcomes*) não foram identificados na documentação analisada. Trata-se de um distanciamento do artefato conceitual e da *Proposição 1 (P1)*. Por meio das entrevistas, objetivou-se provocar a explicitação deles com a equipe técnica, pois supunha-se que, inevitavelmente, eles existiam de forma tácita nesses indivíduos. Dessa ação decorreram informações difusas, conforme síntese localizada na subseção 4.3.5.

c) É importante ressaltar que, como as entrevistas ocorreram *a posteriori* da intervenção, provavelmente, as respostas possuem aspectos, de fato, esperados antes da mesma, mas, também, efeitos observados no curso e após a ação. Sobre esse ponto, conceitualmente, não há expectativas de que o processo de determinação de objetivos seja detentor de precisão absoluta e/ou exaustividade, pois se considera a racionalidade limitada dos formuladores da intervenção, bem como a existência de efeitos emergentes não controláveis como fatores inerentes ao processo. No entanto, infere-se que a não explicitação de impactos almejados pela intervenção antes de sua implantação (*P1*) e, principalmente, a não discussão ou negociação desses níveis de impacto e de produto com a população (*P3*) causam a percepção difusa apreendida nas entrevistas, conforme a subseção 4.3.5., e geram desdobramentos, geralmente negativos, sobre as expectativas e satisfação dos cidadãos com os serviços.

Em suma, sob esse aspecto, a intervenção apresenta elevado distanciamento das abordagens conceituais. Entretanto, esse distanciamento era aguardado pela pesquisa, haja vista que mesmo existindo trabalhos nacionais discutindo conceitualmente e defendendo a orientação à efetividade (COTTA, 1998; SIQUEIRA & CANÇADO, 2001; TREVISAN & VAN BELLEN, 2006; VIANNA *et al.*, 2011), é notória a incipiência dessa prática, como de outras de natureza gerencialista, nos entes municipais brasileiros (MELLO, 2001; FREITAS, 2009; ARAUJO & PEREIRA, 2012), salvo exceções reconhecidas citadas na subseção 1.2.5 (CAULLIRAUX & YUKI, 2004; VILHENA *et al.*, 2006).

## 5.4 Participação

O conceito participação popular foi encontrado na literatura trabalhada como um aspecto de certo consenso entre os autores para o desenvolvimento de ações públicas de caráter mais democrático (MANFREDINI & LOPES, 1997; NASSUNO, 2000; ALTMAN, 2001; BRASIL, 2007).

No entanto, é conhecida a dificuldade da aplicabilidade do conceito e, principalmente, a subjetividade do mesmo. Por participação, pode-se entender desde processos meramente informativos ou de aspectos consultivo, até ações que, de fato, conferem poder de decisão para os participantes, por meios de representação indireta ou direta (AGUIAR *et al.*, 2012).

Outro fator relevante se encontra relacionado ao momento que a participação deve ocorrer e, principalmente, sobre que conteúdo ela deve atuar. Sobre isso, Aguiar *et al.* (2012) e Bovaird (2011) consideram a participação necessária para os momentos de acesso às demandas da população, na definição dos impactos, na construção de soluções e avaliação dos serviços entregues. Nassuno (2000), por sua vez, argumenta por sua presença mais localizada na avaliação dos serviços prestados, que poderia realimentar o processo de implementação de políticas públicas.

Nesse sentido, considera-se que a participação deve ser um fator incentivado em intervenções públicas locais mediante a disponibilidade de canais e pessoas que possibilitem o estabelecimento de comunicação e diálogos continuamente.

Não obstante, considera-se que em certos momentos os cidadãos interessados devem ser acessados, pois são fontes ricas de informação, como no “diagnóstico da situação específica priorizada”. Em outros - tais como: a “determinação de resultados e impactos” e o “projeto de serviços orientado aos impactos” - preconiza-se momentos de decisão que contribuam e/ou referendem encaminhamentos. A Figura 36, na seção 2.7, demonstra as relações da etapa “participação” com as demais supracitadas.

Dessa forma, a etapa “participação” atua permeando-as, sem posição fixa no ciclo esperado. Por conseguinte, está no centro da formulação da *Proposição 3 (P3)*, que já foi objeto da análise de aderência nas duas seções imediatamente anteriores a essa.

Abaixo se encontram os principais aspectos apreendidos oriundos da análise comparativa:

a) A utilização dos mecanismos Travessia e Grupo Focal trouxe a visão dos cidadãos para o entendimento da situação e possibilitou a sua utilização como insumo do projeto urbanístico de continuidade, desenvolvido posteriormente, conforme trabalhado na seção 5.2.

b) Por outro lado, em decorrência da incipiência de ações para a determinação de resultados e impactos, discutida na seção imediatamente anterior a essa, não foi identificada ações sistemáticas de discussão ou decisão sobre esse aspecto. Durante os grupos focais, as falas dos moradores continham trechos sobre demandas ou problemas prioritários acompanhados de ideias de solução, conforme o Entrevistado 4, analisado na seção 4.1.4. Mas, eram colocações com pouca estruturação que, no limite, podem ter influenciado a concepção do projeto urbanístico. Contudo, não foram encontradas evidências da existência de processos participativos estruturados para a discussão dos objetivos da intervenção.

c) Cabe reforçar as colocações feitas pela equipe técnica sobre a dificuldade de instaurar mecanismos de participação, em 2007 e 2008, por causa da presença do poder paralelo instalado na comunidade. Comentado por três técnicos e dois cidadãos, o descrédito da população local encontrado nos primeiros contatos também fez com que os instrumentos participativos engrenassem gradualmente, à medida que conseguiam, em conjunto com o andamento da obra, reverter essa percepção.

d) Como discutido na subseção 4.1.7.3, os mecanismos utilizados pelo trabalho técnico social da intervenção fomentaram níveis altos de participação. Aspecto verificado ainda com a triangulação nas entrevistas com os cidadãos locais que demonstraram apreciar a forma pela qual o conceito foi praticado durante a intervenção, conforme a subseção 4.2.2. É importante ressaltar que as ações de participação foram possibilitadas pela prática do TTS, o que não significa que os praticantes se restringiram aos componentes dessa parte da equipe. Constatou-se, principalmente, nas entrevistas com a equipe técnica de projetos e obras e com os cidadãos que o conceito foi sedimentado durante a execução da obra, funcionando quase como uma premissa de ação. Sobre esse aspecto, os instrumentos Comissão de Acompanhamento da Obra (CAO) e as reuniões rua a rua tornaram-se espaços concretos de discussão, negociação e, no limite, desenvolvimento da comunidade no sentido de práticas mais democráticas. Evidências sobre o conhecimento e comparecimento da população nesses espaços (lista presença na CAO com 60 pessoas) e resultados diferentes em certas ruas causadas pelo processo negocial entre aqueles atores demonstram que decisões diretas ocorreram.

Como já analisado na subseção 4.3.3, considera-se que a intervenção desenvolveu mecanismos constantes e eficazes para possibilitar a participação da população, tanto em relação a aspectos de caráter consultivo, quanto em decisões diretas, porém circunscritas a questões no nível da forma da rua. Nesse sentido, as práticas demonstraram aderência e características emergentes na customização de mecanismos, que até suplantam a literatura acessada, bem como as normativas sobre o TTS produzidas pelo Ministério das Cidades e Caixa Econômica Federal.

Por outro lado e com relação à aderência do previsto no artefato conceitual e na *Proposição 3 (P3)*, a intervenção em Nova Esperança apresentou verificou-se que as ações se concentraram no momento de execução da intervenção, limitando a participação sobre o conteúdo nos momentos de concepção e elaboração da intervenção.

Por fim, é importante salientar que este quadro se mostra bem diferente das análises de Oliveira (2011) em pesquisa sobre participação na intervenção do PAC no Complexo do Alemão. O autor faz um diagnóstico duro sobre as ações de participação, conforme trecho abaixo:

*“Dois pontos foram centrais para que a dinâmica no território, consequentemente no programa, tivesse na prática um forte condicionante clientelista: a consolidação da máquina política governamental – que buscava acima de tudo a maximização dos ganhos eleitorais – e o não reconhecimento de sujeitos historicamente subalternizados nos espaços de participação popular idealizados pelo PAC Social”* (OLIVEIRA, 2011, p. 106).

Sobre a causa desses aspectos diagnosticados, o autor aponta o alto grau de interferência político eleitoral e a visão estereotipada dos moradores pelos representantes governamentais e da iniciativa privada, levou a proposição de projetos com pouco valor agregado para as comunidades (OLIVEIRA, 2011).

## 5.5 Projeto de serviços orientado aos Impactos

Esta etapa se ancora nas premissas da pesquisa que consideram as ações públicas relacionadas a serviços contínuos como elementos centrais para a elevação de níveis de qualidade de vida urbana, principalmente, em ambientes de degradação social como os assentamentos precários ou subnormais.

Entretanto, como já discutido na seção 2.1, não foi localizada literatura sobre serviços públicos que abordasse essa etapa de forma suficiente.

Trabalhos internacionais contribuem para os conceitos de etapa (GASTER, 1996; SANDERSON, 1996; BOVAIRD, 2011), no entanto exploram como tal etapa deveria ocorrer de forma superficial, enfatizando a necessidade do estabelecimento de níveis de qualidade mais democráticos que devem orientá-los e buscando fugir da visão consumerista.

Haigh *et al.* (2010), por sua vez, apresentam passos muito específicos para a estruturação de serviços de distribuição de água a partir de aparato regulatório sul-africano. Já trabalhos como o de Chiamendes *et al.* (2008) abordam a etapa muito voltados para o ambiente privado.

Na realidade nacional, por exemplo, o trabalho de Abiko e Coelho (2009), que propõe procedimentos de gestão para urbanização de favelas, não contempla a etapa de especificação do portfólio de serviços públicos essenciais que deveriam ser habilitados com as intervenções.

A partir das leituras, esta pesquisa preconiza a necessidade de uma especificação articulada do conjunto de serviços que devem ser prestados para melhoria dos resultados almejados, conforme relacionada com a *Proposição 1 (P1)* e *Proposição 2 (P2)*. Nesse sentido, por especificação de serviços, entende-se:

i) *Definição de conceito dos serviços*: onde devem estar explícitas a demanda estimada e a capacidade projetada do serviço, os níveis requeridos e representações prototípicas, em nível agregado sobre o funcionamento previsto para o serviço<sup>32</sup>. Este último se mostra útil tanto como ferramenta de fomento a inovações durante o processo de concepção, quanto para comunicar adequadamente o conceito estabelecido;

ii) *Projeto do processo do serviço*: trata-se da modelagem dos principais processos e suas atividades<sup>33</sup> com grau de detalhamento suficiente para derivações relacionadas ao projeto das instalações, ao dimensionamento quantitativo e qualitativo

---

<sup>32</sup> Para a elaboração de tais representações, existem técnicas conhecidas e mais utilizadas por profissionais associados a abordagem do *design* (seção 2.5.3), tais como: *storyboard*, sequência temporal que mostra graficamente as principais interações entre usuários e provedores de serviços; *service journey mapping*, que mapeia a experiência completa de um usuário de um serviço, ou seja, os passos realizados antes, durante e depois da utilização do serviço; *system organization map*, que apresenta as relações entre diversos stakeholders de uma cadeia de prestação de serviços.

<sup>33</sup> Existem diversas possibilidades de modelagem possíveis para esse fim, tais como: *service blue print*, onde as atividades do cliente e do prestador são descritas, com especial atenção à distinção entre atividades do prestador visíveis ao usuário (*front office*) e as não visíveis (*back office*); *event process-driven*, fluxograma de atividades que enfatiza o evento disparador das atividades; o fluxo de atividade, propriamente dito; e, operadores lógicos.



de pessoas, às evidências físicas do serviço e às necessidades de tecnologia da informação.

A análise de investigação do caso apresentou os seguintes resultados, a saber:

a) Conforme já comentado na discussão do caso no Capítulo 4, a insuficiência de recursos do PAC para a Bacia 1 prejudicou o projeto dessa fase, causando a postergação de soluções para serviços essenciais como saúde e educação. No entanto, com base nas entrevistas com a equipe técnica, infere-se que tanto na intervenção alvo central da pesquisa, quanto na continuidade já projetada, a conduta de projeto possui centralidade no aspecto da infraestrutura e urbanístico, conforme exposto na subseção 4.3.4. Tal inferência se baseia na ausência evidenciada de padrões e especificações dos serviços presentes no primeiro terço urbanizado (distribuição de água, coleta de esgoto, serviços de transporte público) e na previsão de equipamentos urbanos na continuidade, por meio do PAC 2, sem projeto de serviços prévio.

b) Verificou-se, sob a perspectiva da *Proposição 2 (P2)*, que os *outputs* mais específicos dos serviços, sobre os quais se sabia que seriam habilitados pela infraestrutura instalada (ex.: água distribuída), não foram objeto da determinação de indicadores medindo aspectos centrais. No caso da água distribuída, por exemplo, poderiam ser estabelecidos níveis de vazão e qualidade para os domicílios. Esse tipo de indicador se aproxima do conceito de nível de serviço (*service level agreement - SLA*), elemento relevante no conceito de projeto de serviço.

c) É importante ressaltar que a especificação esperada necessita de conhecimento especialista. Dessa forma, analisa-se que os componentes presentes na equipe da intervenção analisada dificilmente conseguiriam elaborar os serviços tal como preconizado. Ou seja, urge novamente a necessidade de articulação de outros setores funcionais do governo para a elaboração do conceito e, principalmente, no detalhamento da operação das soluções para determinado aspecto (Exemplo: tratamento de resíduos sólidos na comunidade).

d) A entrevista com o Entrevistado 2 – Equipe Projetos e Obras evidenciou que algumas ações para solicitar o detalhamento de operações para os equipamentos projetados têm ocorrido recentemente (Exemplo: O trecho relatado pelo Entrevistado 2 e presente na categoria “*Iniciativa de integração*” sobre o caso das negociações com a secretaria responsável por esporte para o desenvolvimento de projeto para um equipamento previsto na continuidade da intervenção). Tais articulações buscam amenizar o distanciamento observado, causado pela inversão da ordem entre o projeto

do serviço e do equipamento público habilitador, que no limite, poderia não ser tão necessário. O que corrobora a centralidade na infraestrutura.

Esta etapa apresenta incipiência conceitual e lacunas prescritivas na literatura acessada. Com base nisso, já era esperado que a realidade pudesse apresentar distanciamentos significativos, como ocorreu. Entretanto, tal constatação é um indício sobre a suposição da tese que previa que os governos locais brasileiros apresentam insuficiências na atividade de projetar e avaliar serviços públicos locais. O fato é que a pesquisa demonstra que a ausência dessa etapa tende a ser a principal geradora de situações subótimas como as identificadas por meio da percepção dos cidadãos acessados.

É importante salientar que o limite granular desse detalhamento é relativo frente às contingências do serviço em análise. Ou seja, considerando decisões de *sourcing* que optem pela concessão da prestação de serviços, cuja competência técnica seja muito específica e não presente nas competências internas do ente municipal, indica-se que o projeto de processos do serviço fique sob responsabilidade do prestador de serviço externo. No entanto, esse arranjo exige que o projeto de serviços realizado pelo ente municipal tenha definição suficiente do conceito, principalmente, no que tange ao estabelecimento dos níveis de serviços que servirão como mediador e balizador para o projeto operacional que, nesses casos então, seria realizado pelo prestador externo.

Outro ponto relevante consiste na relação entre o distanciamento observado com a característica setorial da estrutura governamental em análise percebida nas entrevistas e no organograma municipal. Nesse sentido, por mais que a centralidade da articulação não fosse uma premissa forte na intervenção, provavelmente, ela enfrentaria restrições para ser colocada em curso, conforme o conteúdo da categoria “*Não integração entre as secretarias no programa*” indica.

Sobre esse aspecto, esta tese defende a premência da articulação intersetorial para provisão de serviços em ações públicas de natureza semelhante a da investigada nesta pesquisa. No entanto, certos autores (NAVARRO, 2011; CISNE, 2012) argumentam que a intersetorialidade é um tema pouco explorado pela literatura e na prática das organizações públicas. Eles alegam que demandas sociais comumente são enfrentadas com a oferta de serviços públicos fragmentados.

De acordo com Caulliraux e Yamashita (2004) e Cisne (2012) as estruturas administrativas públicas costumam se apresentar divididas por unidades setoriais para se focarem em aspectos específicos. Ocorre que a não existência de mecanismos de

coordenação eficazes gera análises setoriais particionadas, focadas em causas isoladas. Portanto, o incentivo a desenvolvimento de ações intersetoriais pode mitigar essas características e aumentar as chances de impactos relevantes.

Em suma, entende-se que intervenções em áreas degradadas, que necessitem elevar níveis sociais substantivamente, são objetos de potencial vetorização catalisadora para ação intersetorial conjunta no que tange a elaboração e provimento de serviços públicos essenciais.

No entanto o caso analisado não desenvolveu essa potencialidade devido a não ocorrência da etapa “*projeto de serviços orientado aos impactos*”

## 5.6 Detalhamento dos recursos necessários

Resgata-se da seção 2.7 e do tópico anterior a definição desta etapa que aponta para a necessidade do detalhamento relacionados ao projeto das instalações, ao dimensionamento quantitativo e qualitativo de pessoas, às evidências físicas do serviço e às necessidades de tecnologia da informação.

Dadas as condições de precariedade dos aglomerados subnormais, as intervenções costumam ser intensivas no fator infraestrutura e no projeto das instalações (equipamentos urbanos) nesses ambientes. Nesse sentido, Os governos locais brasileiros são regulados pela Lei 8.666 de 1993 que rege as licitações e contratos públicos para realizarem o ciclo de aquisições dos recursos. Portanto, precisam seguir seus trâmites que, para a aquisição de obras e serviços de engenharia de infraestrutura, exigem projetos básicos ou executivos de engenharia. Entretanto, dentro da linha de argumentação desta tese e de certos autores (BRACKERTZ & KENLEY, 2002; BRACKERTZ, 2006; ALMEIDA & TOKESHI, 2011), defende-se que o projeto de instalações deve ser precedido por projetos de serviços.

De acordo com estudos de Brackertz e Kenley (2002) e Brackertz (2006), há evidências que as instalações (*facilities*) influenciam o desempenho dos serviços públicos locais abrigados por elas.

Tal aspecto analisado apresentou os seguintes resultados:

a) Conforme destacado na subseção 4.3.4, o caso analisado apresentou centralidade nesses aspectos de infraestruturas projetados, executados e entregues à comunidade. Tais entregas causaram efeitos no curto prazo no que tange as melhorias

nas vias internas da parte urbanizada. Melhorias de impacto percebidas e sublinhadas pelos moradores entrevistados e respondentes ao levantamento *survey*.

b) Por meio do discurso dos técnicos e dos cidadãos, foi possível perceber ações em curso de identificação e tratamento de problemas atrelados a partes da infraestrutura já deteriorados por algum motivo, como: calçamentos danificados, vidros dos prédios, dentre outros. Constatou-se que a equipe técnica tem agilizado consertos desses pontos, principalmente, utilizando a garantia contratual existente com a empresa contratada. Entretanto, esses fatos apontam para riscos com base na perspectiva física (BRACKERTZ & KENLEY, 2002; BRACKERTZ, 2006) no médio prazo. Após os termos de garantia do contrato da empreiteira executora das obras, essas instalações produtos necessitam de manutenções periódicas para que as condições não se deterioresem aceleradamente e mantenham os benefícios atualmente visíveis. Dentro das 32 unidades organizacionais com status de secretarias ou coordenadorias<sup>34</sup> da estrutura municipal, a que apresenta mais proximidade com essas atividades é a “Secretaria de Manutenção, Vias, Parques e Jardins e Cemitérios”. Articulações sobre esse ponto não foram identificadas por meio das entrevistas.

c) Infere-se que o enfoque dado ao projeto de infraestrutura em detrimento de um projeto de infraestrutura derivado de projetos de serviços articulados é uma das causas das situações subótimas constatadas por meio da percepção dos moradores. Em serviços como a distribuição de água e coleta de esgoto, onde as percepções de insatisfação foram mais agudas, os entrevistados da equipe da intervenção apresentaram causas associadas como o abastecimento ruim de água na cidade como um todo e a obra inacabada da estação de tratamento de esgoto.

d) Percebe-se, ainda, reflexos da articulação intersetorial precária já explorada na seção anterior, quando os serviços de transportes emergem *ad hoc* e aspectos físicos, de custo relativamente baixo, encontrados em outras partes da cidade, não estão presentes na prestação realizada em Nova Esperança (por exemplo: os pontos de ônibus contam apenas com placas sinalizadoras, sem estrutura coberta).

Por fim, conclui-se que esta etapa foi realizada adequadamente na intervenção em relação aos aspectos de infraestrutura *stricto sensu*, conforme observações diretas, entrevistas e a percepção dos residentes indicam. O distanciamento do artefato conceitual reside em decorrência da lacuna associada ao projeto de serviços.

---

<sup>34</sup> <http://www.macaee.rj.gov.br/conteudo/leitura/titulo/secretarias-e-coordenadorias>, acessado em 06/07/2013.

## 5.7 Prestação de serviços

Atualmente, a operação contínua de serviços públicos ocorre por meio de gama ampla de instituições com naturezas jurídicas diferentes oriundas do ambiente privado, público ou terceiro setor

Os trabalhos que abordam esse aspecto (OLENSCKI & COELHO, 2005; JÄÄSKELÄINEN & LÖNNQVIST, 2009; SCRIPTORE, 2012) preconizam que existam mecanismos para o monitoramento contínuo por parte do poder público, independente da natureza do prestador de serviços, enquanto ação de governança, visando ao controle dos níveis de serviços estabelecidos.

Segundo a *Proposição 2 (P2)*, os níveis de serviço servem para conferir mínima estabilidade às unidades produzidas de produtos/serviços (outputs). Nesse sentido, espera-se influência direta nas expectativas e satisfação dos cidadãos e na orientação aos impactos (outcomes).

Hannah *et al.*, (2010), por sua vez, reforçam que os níveis sejam requisitos no contrato mediador da relação. A OECD (2008) também defende que o acordo seja formado por padrões de entrega, métodos de monitoramento, recompensas e sanções utilizados como instrumentos de governança por parte do ente estatal.

Além dos aspectos de controle, autores da abordagem da qualidade (GASTER, 1996; CURRY & HERBERT, 1998) defendem que o monitoramento deve provocar melhorias nos resultados dos serviços.

Nesse sentido, a análise do caso apresenta os resultados abaixo:

a) Por meio do discurso dos técnicos e dos cidadãos, ações de identificação e tratamento de problemas atrelados a serviços, principalmente sobre o de distribuição de água, foram coletadas. Segundo comentários do Cidadão 3 e Cidadão 1, existem ações correntes da prestadora de distribuição de água buscando adequar parte da operação do serviço relacionada ao bombeamento de água a um nível de pressão que mitigue o estado de intermitência em alguns pontos da comunidade. Nesse sentido, há indícios de que a interação entre o planejador público e o operador dos serviços para melhoramento do serviço existe, porém o não desenvolvimento do projeto de serviços com padrões de entrega faz com que os processos de busca por soluções sejam desestruturados.

b) Analogamente à situação levantada na subseção anterior, no que tange às ações de manutenção necessárias para que as condições infraestruturais se mantenham no patamar esperado, o monitoramento da prestação de serviços públicos, concessionados ou executados internamente, a princípio, precisa ser absorvido pelas unidades especializadas do governo municipal. Sobre essa questão, o conteúdo das entrevistas não produziu elementos suficientes para um diagnóstico mais preciso se a passagem de bastão está planejada e/ou em curso.

A análise feita com os cidadãos entrevistados e respondentes demonstrou a existência de percepções que apontam para situações subótimas nos serviços entregues (*outputs*). No artefato conceitual, esta etapa tem por finalidade principal enfatizar que o prestador de serviços, seja ele do setor privado, público e do terceiro setor, precisa ser monitorado por meio do nível de *outputs* planejados dentro da lógica causal que aponte para os impactos almejados.

Sobre tal ponto, estudos indicam que a gestão pública local brasileira ainda carece de sistemas de desempenho montados para monitoramento que gerem controle e alimentem análises de melhoria da prestação de serviços (OLENSCKI & COELHO, 2005; ARAUJO & PEREIRA, 2012). Considera-se que as primeiras dificuldades que precisam ser vencidas são: retirar a produção dos dados e informações dos próprios prestadores de serviços e provocar reorientações de órgãos internos de controle para estabelecerem dinâmicas de atuação sobrepujando a visão legal e processual, agregando então o controle de resultados à estrutura de gestão municipal.

## 5.8 Análise da efetividade

Tal etapa trata das formas de análise que confirmam indícios de variações em aspectos diretamente ligados ao bem-estar dos cidadãos a partir de ações.

Nesse sentido, existem autores que defendem abordagens quantitativas utilizando a evolução de indicadores sociais ou análises comparativas com grupos de tratamento e de controle em análises experimentais e quase experimentais (SHANNON *et al.*, 2009; GETLER *et al.*, 2011; REIS, SILVEIRA & RODRIGUES, 2012).

Outros autores utilizam abordagens qualitativas ou combinações com indicadores quantitativos (ALTMAN, 2001; VAN RYZING, 2004; SWINDELL &

KELLY, 2005; SCOTT & VITARTAS, 2008). As análises qualitativas buscam, principalmente, apreender a satisfação dos cidadãos com os serviços.

Conforme demonstrado nas subseções 3.5.1 e 3.5.2, essa pesquisa tentou desenvolver uma abordagem quantitativa e qualitativa para sondar possíveis efeitos e impactos de curto prazo. Diante das restrições para utilização de informações objetivas e aplicação de técnicas quantitativas (especificamente, o método diferenças em diferenças), a pesquisa robusteceu o entendimento da satisfação dos cidadãos por meio do levantamento *survey*.

Sobre isso, Altman (2001) considera a satisfação como uma aproximação válida para a mensuração de impactos. Nesse sentido, a presente pesquisa concorda com Van Ryzin (2004) e considera que a satisfação dos usuários é, primordialmente, uma análise sobre a produção dos serviços, ou seja, da adequabilidade a suas expectativas dos serviços entregues e não pode ser considerada, de forma isolada, como impactos em sentido estrito.

No entanto, como Swindell e Kelly (2005), a pesquisa preconiza que a satisfação é relevante e, feitas as ressalvas em relação às incertezas da relação causal entre os *outputs* e *outcomes*, utilizá-la como *proxy* de uma avaliação de impactos é possível, partindo do princípio que os cidadãos consideram esses serviços críticos para o bem-estar (*welfare*) de si mesmos.

A literatura cinza também trata da questão. Para intervenções de urbanização em favelas por meio de recursos do PAC, há a exigência legal de permanência da equipe por pelo menos seis meses após a intervenção e de que sejam produzidas análises de pós-intervenção ou pós-ocupação. Nesse sentido, o MCidades dispõe uma matriz de indicadores para essa avaliação *ex post* (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2009).

Segundo o documento a avaliação proposta intenciona avaliar os resultados imediatos das ações e o grau de satisfação da população beneficiada. Conforme a Figura 65, O instrumento é estruturado em torno de três eixos, a saber: Moradia e Inserção Urbana; Inclusão Social e Satisfação do Morador, que se desdobram em dimensões, indicadores e descritores.

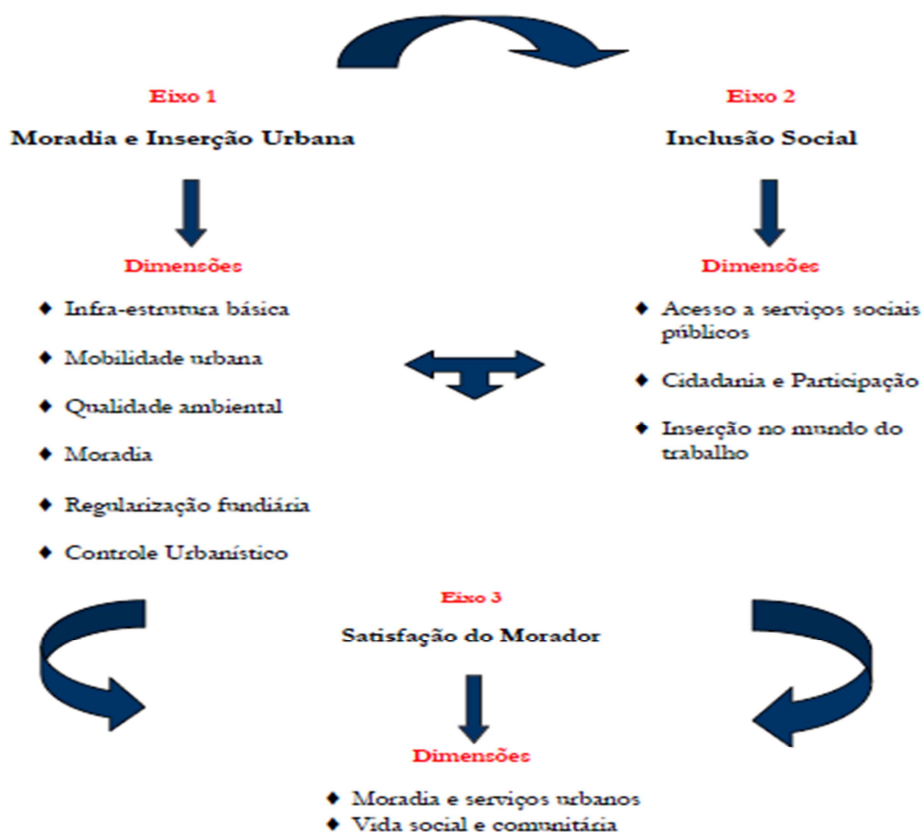


Figura 65 – Matriz Avaliativa do Pós-Ocupação. Fonte: Ministério das Cidades (2009).

Apesar de estruturação conceitual sólida, as entrevistas realizadas com os técnicos do MCidades informaram que o instrumento é pouco utilizado pelos municípios. Os entrevistados informaram, ainda, que estavam em curso discussões técnicas sobre a melhor forma de normatizar essas análises, para torná-las mais factíveis.

Sobre isso, o IPEA também tem contribuído para as discussões e publicou um estudo sobre a matriz de indicadores supracitada por meio de uma meta-análise (análise sobre análises) em 27 relatórios de avaliações existentes (BALBIM *et al.*, 2012). Suas principais conclusões são: (i) a abrangência do normativo é satisfatória, no entanto há grande número de itens mensuráveis (192); (ii) a falta de vinculação dessa avaliação com discussões acerca da reflexão sobre a intervenção pública causa relatórios com semelhança a documentos de prestação de contas; (iii) são necessárias orientações claras e objetivas e acompanhamento da aplicação do instrumento de avaliação por causa da heterogeneidade dos executores de avaliações, estruturadas tematicamente (acessibilidade e mobilidade, habitação etc.); (iv) o normativo indica que a avaliação seja realizada pela equipe local executora da intervenção, no entanto, preconiza-se a



formação de equipes independentes das que tiveram a responsabilidade pela execução da política para aumento da imparcialidade dos processos de avaliação; (v) o trabalho técnico-social deve ser revisado também a partir da relação dos resultados e impactos possíveis de serem associados a essas ações, haja vista serem considerados um dos pilares das intervenções em assentamentos precários.

Esta pesquisa coaduna com tais análises, enfatizando que o particionamento de análises temáticas deve ser controlado para que não se fuja da visão sistêmica. Acrescenta-se ainda que a ausência de indicações de formas para a criação de parâmetros comparativos (contrafatuais por *matching*, indicadores pré-intervenção) podem levar a análises do fracasso ou sucesso da intervenção no curto prazo enviesadas e autocentradas.

Nesse sentido, a *Proposição 5 (P5)*, enunciada na subseção 2.6.3, preconiza a aplicação de métodos rigorosos para avaliações de impacto em intervenções de relevância considerável.

a) As entrevistas realizadas com a equipe técnica demonstraram que é intenção desenvolver análises por meio da técnica de grupo focal no mesmos moldes do realizado no pré-intervenção, fato que durante a pesquisa ainda não havia ocorrido. Os responsáveis acreditam que tal ação seja suficiente. Acredita-se que essa ação, utilizando os mesmos procedimentos e as mesmas pessoas que participaram do primeiro grupo focal, poderá mesmo produzir elementos comparativos de grande valia.

b) Nesse sentido, infere-se que a obrigação por uma avaliação pós-ocupação feita pelo MCidades realmente gera produção de relatórios, mas, não necessariamente, eles seguem a matriz de indicadores proposta (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2009). Conforme percebido através das entrevistas e movimentações recentes do MCidades supracitadas em busca por prescrições mais factíveis, infere-se que a utilização esteja de fato sendo baixa, pois os atores da intervenção analisada desconheciam o documento da matriz de indicadores (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2009).

Em suma, considera-se que por haver uma orientação à efetividade frágil em termos de instrumentos gerenciais (objetivos, indicadores, níveis de serviços, dentre outros tratados nas subseções anteriores) há consequências diretas sobre a incipiência de mecanismos para a avaliação de efetividade.

Já era esperado que essa etapa não fosse muito desenvolvida diante das pesquisas que verificaram isso em outras municipalidades brasileiras (MELLO, 2001; FREITAS, 2009; ARAUJO & PEREIRA, 2012). E, conforme sinalizado por Balbim *et*

al. (2012), percebeu-se que a exigência pela análise de pós-ocupação não provoca a preparação por análises de efetividade posteriores, ou seja, a avaliação de pós-ocupação tende a ter um caráter mais formal, na linha de prestação de contas.

Por outro lado, considera-se que a intenção de refazer o grupo focal em “Nova Esperança” possibilitará informações ricas sobre a percepção dos moradores, inclusive essa possibilidade não é prevista no normativo supracitado.

## 5.9 Accountability

Dentro do ciclo presente no artefato conceitual produzido nesta tese, presente na seção 2.7, tal conceito permeia, principalmente, as etapas de execução, análises de resultado das ações e prestações de contas formais.

Segundo OECD (2008, p. 20), “a entrega de serviços não é apenas uma tarefa, mas também um processo de governança”. Nesse sentido, o conceito de *accountability* tem papel fundamental em possibilitar governança dos cidadãos sobre ações de caráter público, pois o conceito representa as características, esperadas do poder público, em dispor condições para o controle social permanente (CALLAHAN, 2006; CRANTSCHANINOV & MEDEIROS, 2012).

O ciclo triangular presente na Figura 66 abaixo amplia a visão do *accountability* para situações análogas ao do caso analisado. Mesmo simplificando as relações, representadas por setas de sentido único, o modelo apresenta duas rotas reforçando a necessidade do *accountability*.

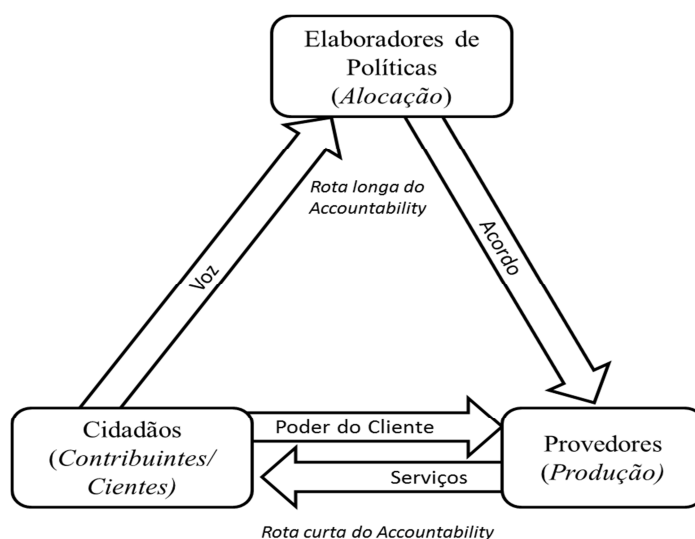


Figura 66 – Triângulo do Accountability. Fonte: OECD (2008, p. 21)

A rota mais longa representa a relação mais comumente discutida pela academia e literatura cinza, ou seja, interpretando para a realidade brasileira, tratar-se-ia de canais para cidadãos demonstrarem suas posições e prioridades de forma democrática com os diferentes poderes e entes federativos. Importante salientar que o processo relacional não deve ser de sentido único.

A outra parte da rota longa trata dos pontos discutidos nas seções 5.3 e 5.5, onde, a partir dos níveis esperados para a prestação dos serviços, devem ser estabelecidos acordos que determinem padrões de entrega de serviços. Tradicionalmente, tais acordos mediam relações público-público, público-privado ou público-terceiro setor. Contudo, sobre esse ponto, cabe outra observação sobre o modelo supracitado, pois a colocação dos *elaboradores de políticas* estritamente a cargo do poder público afeta a perspectiva de que a elaboração da intervenção ou programa público deve reunir diferentes *stakeholders* da situação alvo. Mesmo considerando que as iniciativas em situações de degradação tende a ficar a cargo do poder estatal, não se pode negligenciar a possibilidade de mais atores existentes e que podem ter contribuição relevante para o entendimento e elaboração de soluções para a situação.

A rota mais curta é diretamente ligada ao desempenho dos serviços contínuos. Nesse sentido, é necessário que o monitoramento regular seja feito e esteja “à vista” da população. Nesse nível operacional, as relações podem possuir traços *consumeristas*, no que tange a busca por qualidade dos serviços, atendimento às expectativas, resumidos pelo modelo em *poder do cliente*. Entretanto, reforça-se que a dimensão cidadã não deve parar de permear a prestação de serviços, nesse sentido que os conceitos *participação* e *accountability* devem estar imbricados e provocar movimentações e aumento da capacidade de respostas dos prestadores de serviços (*responsiveness*).

A partir do discorrido acima, seguem apontamentos relativos à intervenção:

a) Considera-se que os mecanismos de TTS normatizados – “*constituição ou fortalecimento dos conselhos existentes, reuniões de planejamento comunitário, palestras, assembleias, audiências públicas, campanhas educativas, entre outras e outras*” (CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2012, p. 19) incentivam a criação de espaços de *accountability*. Tais espaços podem ser utilizados para divulgação de informações e para prestação de contas de forma tradicional. Entretanto, a análise da intervenção analisada demonstrou, por meio da descrição feita pelos técnicos e confirmada na coleta de dados com os cidadãos, que os instrumentos desenvolvidos criaram espaços de *accountability* com participação. Além disso, durante a execução da

obra, tais mecanismos envolviam todos os atores (poder público inserido na intervenção, empreiteira, população), desenvolvendo então as curta e longa rotas do modelo (OECD , 2008), concomitantemente, nessa fase.

b) A postura *accountable* dos técnicos da intervenção, de fato, foi observada diretamente nas incursões do pesquisador durante o levantamento *survey*, quando os assistentes sociais que acompanhavam a ação se mostravam permanentemente abertos a dialogar e coletavam demandas para encaminhamentos possíveis.

c) Foram identificadas também, por meio da categoria “*Ações dos prestadores de serviços*”, atividades da equipe da intervenção para estimular a aproximação entre as concessionárias de serviços e os cidadãos, bem como para educar os cidadãos a terem postura mais ativa em relação aos serviços contínuos que passarão a ser prestados após a intervenção.

d) Em contraponto, as evidências coletadas que demonstram o distanciamento das etapas “*determinação de resultados e impactos*” e “*projeto de serviços orientado pelos resultados e impactos*” sugerem que o *accountability* sobre os serviços contínuos carecerão de bases estruturadas. O que pode ser compensado pela postura ativa dos cidadãos fomentada pelo fator, imediatamente, anterior.

Em suma, percebe-se então que a intervenção desenvolveu mecanismos de *accountability* eficazes que possibilitaram participação da população, principalmente, durante a execução da obra. Dessa forma, possui aproximações relevantes com o artefato conceitual.

## 5.10 Principais aspectos da Análise de aderência

Esta seção direciona um resumo das seções anteriores. Para tal, a Figura 67 representa os aspectos da intervenção que demonstraram mais proximidade com o ciclo presente no artefato conceitual.

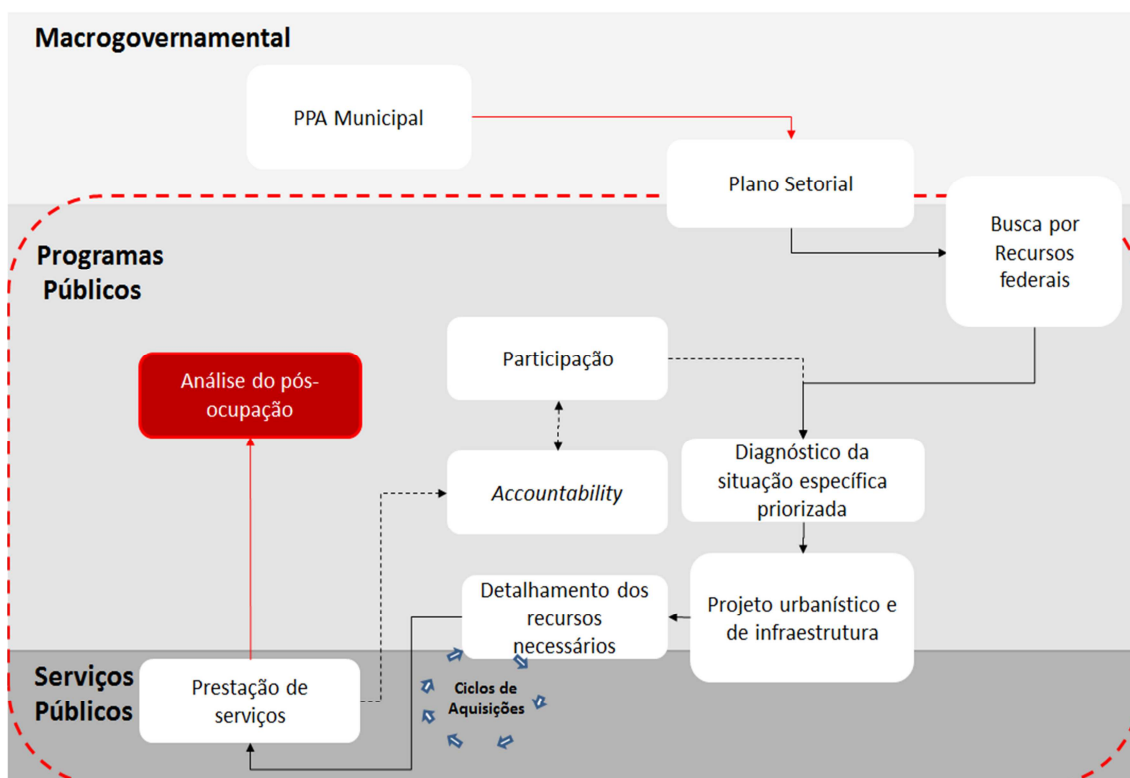


Figura 67 – Representação da intervenção analisada sob o a forma do artefato conceitual. Fonte: o autor.

Seguindo os mesmos níveis presentes no artefato conceitual (macrogovernamental, programas públicos e serviços públicos), a representação acima mostra que a intervenção se origina de iniciativas de técnicos setoriais com base em informações oriundas de um “*Plano Setorial*”, especificamente, no diagnóstico que sustentou o PLHIS (2010).

A seta que liga o “*PPA Municipal*” ao “*Plano Setorial*” em vermelho representa que, a partir das informações obtidas, o desdobramento estratégico em processos formais não ocorreu. Ademais, o fato relacionado à “*Busca por Recursos Federais*” também fornece indícios sobre a não priorização da temática urbanização de assentamentos precários (ZEIS) no planejamento estratégico municipal.

Portanto, sobre essa parte, há distanciamentos entre a intervenção e o artefato conceitual, haja vista que o último prescreve abordagens pelo território municipal ancoradas em informações intersetoriais e processos de priorização. No entanto, consideram-se positivas as características emergentes e oportunistas da intervenção. Nesse sentido, trata-se de um distanciamento positivo, principalmente, quando acontecimentos não esperados desse tipo realimentam os processos formais de planejamento.

A partir dos recursos aprovados pelo MCidades, logo em ordem inversa da presente no artefato conceitual e com restrições de cunho orçamentário-financeiro, decorre-se o nó entre os fatores “*Participação*”, “*Diagnóstico da Situação Específica priorizada*”, “*Projeto Urbanístico e de infraestrutura*” e “*Detalhamento dos recursos necessários*”, presentes no artefato conceitual.

No que tange a relação entre os fatores “*Participação*” e “*Diagnóstico da Situação Específica*”, a intervenção apresenta aproximações muito importantes com os conceitos e prescrições da literatura. Nesse sentido, entende-se que a intervenção, realmente, rompe com perspectivas etéreas e prática, de fato, participação no diagnóstico e, principalmente, durante a execução da obra originada do “*Projeto Urbanístico e de infraestrutura*”.

Entretanto, é também nesse nó onde reside o distanciamento mais crítico inferido. Trata-se da incipiência observada em relação a “*Determinação de resultados e impactos*” e ao “*Projeto de serviços orientados pelos resultados e impactos*”.

Sobre isso, considera-se como causas: a centralidade dada ao aspecto da infraestrutura e não ao projeto de serviços e a não ocorrência regular de articulações intersetoriais para propiciar os projetos de serviços com vistas à prestação de serviços adequada e de forma perene após a intervenção. A partir das inferências, derivam-se possíveis consequências indesejadas em relação: ao nível de entrega desses serviços que, segundo o levantamento *survey*, apresentam situações subótimas; e, principalmente, a relação desses serviços entregues com os níveis de impacto que, com projetos de serviços mais depurados, poderia ser reforçada.

O último nó da representação reúne a “*Prestação de serviços*” “*Accountability*” e a “*Análise do pós-ocupação*”. Nesse ponto, destaca-se que a intervenção apresenta proximidades e distanciamentos.

Em termos de distanciamento, tratam-se, também, de consequências da incipiência relacionadas aos aspectos “*Determinação de resultados e impactos*” e “*Projeto de serviços orientados aos impactos*”. Isso porque a “*Prestação de Serviços*” tende a ter monitoramentos regulares dificultados em decorrência da ausência de níveis de serviços mediadores. A “*Análise do pós-ocupação*” segue a obrigatoriedade exigida pela CEF e MCidades e encontra-se em vermelho porque até a finalização das pesquisas de campo não havia ocorrido. Contudo, a equipe da intervenção se mostrou engajada em realizar novamente o grupo focal e acompanhamentos diretos da situação por pelo menos seis meses (tempo oficialmente exigido). Salienta-se, porém, que não foram

identificadas planejamentos para análise sistemática de impactos em outros momentos no futuro.

Por fim, é relevante pontuar que o processo de produção do artefato conceitual foi de suma importância para o mapeamento do campo de estudo, para a localização da questão de pesquisa, para viabilizar a ida estruturada ao caso analisado, bem como para análise desenvolvida nesse capítulo. Entretanto, a pesquisa buscou se manter permanentemente atenta à evitar procedimentos lógicos mimetistas, ou seja, considerar que o artefato conceitual construído, em parcela significativa, a partir de literatura internacional, dite estritamente o comportamento das municipalidades brasileiras inseridas em contexto institucional ímpar. Dessa forma, o que se buscou foi ancoragem em parâmetros relevantes em termos de qualidade conceitual e prática para as reflexões sobre o agir da municipalidade em questão.

## 6 Contribuições Finais

Esta parte final do documento de tese objetiva, principalmente, reunir, de forma direta, os aspectos nos quais se argumenta que esta tese contribui. O capítulo se estrutura de acordo com a Figura 68.

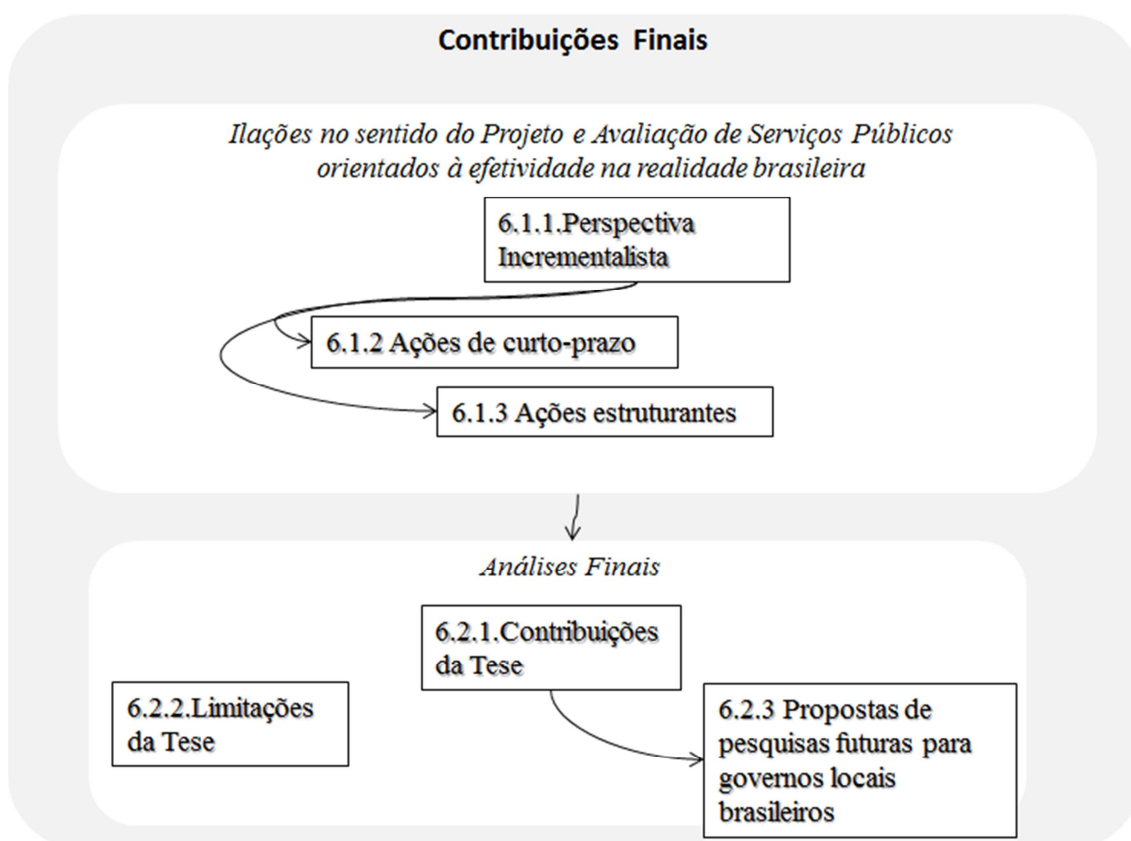


Figura 68 - Estrutura do Capítulo 6. Fonte: o autor.

Nesse intuito, a seção 6.1 constrói um exercício ensaístico em torno de propostas para um ciclo de projeto e avaliação de serviços factível com as idiossincrasias da realidade institucional pública municipal brasileira.

Em seguida, desenvolve-se uma retrospectiva concisa com ênfase nas contribuições e limitações da pesquisa. Por fim, na seção 6.2.3 são esboçadas propostas para a trajetória de pesquisa da temática e a inserção do autor na mesma.



## 6.1 Ilacões no sentido do Projeto e Avaliação de Serviços Públicos orientados à efetividade na realidade brasileira

Diante das constatações de aproximações e afastamentos apontados no capítulo anterior entre o artefato conceitual oriundo da literatura compulsada e a realidade acessada pelo estudo de caso, a pesquisa acredita ser relevante realização de exercício ensaísta com vistas a aproximações a um modelo para projeto de serviços locais em ambientes de carência desses.

Considera-se que intervenções análogas à analisada no caso possuem inerentes características desafiadoras. Ademais, parte-se da premissa de que a insuficiência de alguns recursos e de aspectos estruturantes acomete inúmeros outros municípios brasileiros com menor sofisticação do aparato de gestão (principalmente, os de pequeno e médio porte), tais como: informações históricas, confiáveis e moldadas para suportar a elaboração de programas públicos; cultura e aplicação de competências na articulação de projetos de serviços intersetoriais; métodos e sistemas de análise de desempenho regulares, dentre outros (CARNEIRO & BRASIL, 2007; FREITAS & PEREIRA, 2009; CISNE, 2012).

Os exercícios, então, se realizam da perspectiva de um gestor municipal de alta cúpula que cogita ações territorialmente planejadas para controlar áreas municipais com situações degradadas em relação a um patamar próprio estabelecido de desenvolvimento humano.

Dessa forma, busca-se produzir um norteador para realidades municipais que possuam similaridades com a realidade analisada, por meio do processo de generalização naturalística de Stake (2005).

### 6.1.1 *Perspectiva Incrementalista*

Propositalmente, o artefato conceitual possui características lineares em sua apresentação. Sua abordagem sequencialmente cumulativa e de sentido circular tem por intuito conferir facilidade de entendimento do modelo, logo a parcimônia é inerente e

necessária. Além disso, suas partes principais possuem baixa granularidade, o que consiste gama variada de ações e decisões presentes no interior de cada etapa.

De acordo com as análises reconhecidas de Lindblom (1959; 1979), em âmbito geral, as políticas públicas costumariam realizar-se por meio de decisões incrementalistas desarticuladas (*disjointed incrementalism*) no sentido da busca confusa por caminhos (*muddling-through*) ao invés de uma visão racionalista maximizadora. Isso decorreria da dificuldade em analisar alternativas políticas em situações de soluções de problemas complexos.

Segundo o mesmo autor, os principais componentes nesse tipo de conduta costumam ser: entrelaçamentos entre objetivos políticos com as características do problema; foco maior em tratamento dos males do que no alcance de objetivos positivos; sequências de tentativas, erros e tentativas revistas; análise que exploram apenas uma, não todas, as consequências importantes de dada alternativa; e, fragmentação analítica em muitos participantes durante a elaboração da política (LINDBLOM, 1979, p. 517).

Com críticas a essa perspectiva, Quinn (1978) defende uma perspectiva também dinâmica, mas menos desestruturada em suas análises sobre decisões estratégicas. Denominada de *incrementalismo lógico*, sua tese centra na ideia que, de fato, existem ações que emergem, de forma incremental, pelos diversos subsistemas de determinada organização, devendo, inclusive, serem incentivadas. Nesse sentido, ele defende que as organizações costumam conviver com planos formais e ações que o incrementam de origem não definida. Dever-se-ia, então, buscar coerência entre esses aspectos *a posteriori*.

De acordo com Villanueva (1992), a análise incremental não exaure instantaneamente o problema público, mas gera um processo sistemático de análise gradual e corretiva em referência às soluções e objetivos colocados em curso anteriormente.

Dessa forma, esses autores (QUINN, 1978; LINDBLOM, 1979) embasam reflexões sobre como as prescrições ensaiadas, a seguir, podem auxiliar gestores públicos municipais. Isso porque, rejeita-se a ideia de maximização da racionalidade durante o projeto da solução em detrimento de um ciclo útil, que conduza projetos de serviços no sentido da efetividade, a partir de uma perspectiva incremental<sup>35</sup>.

---

<sup>35</sup> As reformas de governos locais alemães seguiram uma lógica incrementalista segundo Wollman (2000).

Perspectiva essa que busque evolução, em ritmo condicionado às contingências próprias a cada institucionalidade local, da situação caótica do “*muddling-through*” em busca de mais coerência do incrementalismo lógico.

Portanto, as aproximações apresentadas consideram que a melhoria dos entes municipais brasileiros deve seguir caminhos incrementais, aceitando ações emergentes ou disruptivas em seu interior. Por conseguinte, devem ser interpretadas da mesma forma.

Em seguida, as aproximações estão divididas em “*Ações de curto prazo*” e “*Ações Estruturantes*”, nas subseções a seguir.

## 6.1.2 *Ações de curto prazo*

Este conjunto reúne sugestões pragmáticas consideradas factíveis por não serem totalmente dependentes de ações que demandem muito tempo de desenvolvimento. Dessa forma, podem ser instanciadas no curto-prazo por municipalidades que tenham em seu projeto de governo o desafio de elevar o nível de bem estar em áreas com evidência de subdesenvolvimento.

### 6.1.2.1 *Priorização de áreas*

Não é comum a existência de unidade organizacional própria e dedicada à coleta e estruturação de informações socioeconômicas em municípios de pequeno e médio porte no Brasil.

Contudo, é preciso que cada municipalidade critique a real necessidade desse tipo de esforço em sua realidade, pois organizações de pesquisa nacionais e internacionais proveem informações que, no limite, podem suprir adequadamente demandas menos complexas, que aceitem defasagem temporais.

Por exemplo, o censo nacional conduzido pelo IBGE em 2010 tem apresentado desde 2011 disposições dos resultados que facilitem análises<sup>36</sup>. Mais especificamente sobre aglomerados subnormais, existe um aplicativo no qual é possível, para alguns municípios, visualizar de forma georreferenciada informações demográficas e sobre

---

<sup>36</sup>Disponível em: <http://censo2010.ibge.gov.br/resultados>. Acesso em 01/07/2013.

infraestrutura dos setores censitários. Trata-se do mesmo aplicativo citado na seção 3.5.1<sup>37</sup>.

Com periodicidade anual, o IBGE também produz o PNAD<sup>38</sup> (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios) para levantamento de informações econômicas, sociais e demográficas para, exatamente, tentar suprir a carência entre os censos decenais. Entretanto, exatamente para poder ser realizado anualmente, o estudo se baseia em amostra bem mais restrita do que o esforço censitário, o que gera visões mais agregadas dispostas em informações gerais do país e de suas regiões. Tal fato atrapalha a utilização direta dos municípios que possuam comportamentos destoantes das trajetórias regionais ou nacionais.

Sobre a mesma base de dados do censo, o PNUD, por sua vez, desenvolve o IDH-M, no entanto, tal índice costuma ser disponibilizado apenas na visão agregada do município. No entanto, por advir da base censitária, é construído por setor censitário, portanto, em princípio, possibilita rearranjos dos dados para visões submunicipais.

Em síntese, seguem abaixo atividades propostas que jugam-se factíveis de operacionalização no curto-prazo:

Quadro 13- Propostas para Priorização de Assentamentos Subnormais. Fonte: o autor.

Ações propostas	Resultados Esperados
- Análise das informações já produzidas e disponibilizadas periodicamente por órgãos de pesquisa de origens diversas (IBGE, PNUD, FIRJAN, dentre outros);	- Conhecimento das informações relevantes para a realidade municipal já existentes;
- Aproximações com esses órgãos de pesquisa para viabilizar visões adequadas dos dados que atendam às necessidades dos entes municipais sem a necessidade de esforços de levantamento e coleta de dados, costumeiramente dispendiosos;	- Acesso aos dados e tabelas base sobre o município;
- Definição da granularidade mínima esperada com vistas a possíveis integrações de dados. O setor censitário demonstra ser a melhor unidade comum por advir do levantamento mais completo e complexo existente no país, o censo decenal;	- Garantia de disposição adequada dos dados e tabelas base sobre o município;
- Relacionamento dos setores censitários com a divisão administrativa do município (distritos, setores administrativos, bairros, aglomerados subnormais,	- Visões espaciais dos dados;

37 Disponível em: <http://www.censo2010.ibge.gov.br/agsn/>. Acesso em: em 01/07/2013.

38 Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2011/>, Acesso em: 01/07/2013.

Ações propostas	Resultados Esperados
dentre outros) e desenvolvimento de disposição gráfica dos setores censitários nessas visões, preferencialmente em base informacional;	
- Aplicação total ou variante da forma de cálculo do IDH-M nos setores censitários. A intenção é compor ao menos um indicador com características de impacto ( <i>outcomes</i> ) sobre o território municipal;	- Indicador de impacto georreferenciado;
- Definição de processo e participantes da decisão de priorização de áreas contíguas;	- Método de priorização de áreas para (re)projeto de serviços públicos;

### 6.1.2.2 *Diagnóstico da Situação Específica ad hoc*

A partir da decisão sobre áreas prioritárias nas quais o poder público municipal pretende desenvolver intervenções, entende-se ser necessário aprofundamento, principalmente, das condições dos serviços públicos existentes, da dinâmica econômica do local e uma busca por estruturação de problemas complexos.

Dessa forma, pode-se dividir essa macroatividade proposta de diagnóstico em duas vertentes: (i) *diagnóstico quantitativo*, que deveria minerar a existência de informações disponíveis nos órgãos estatais e não estatais presentes na localidade e entorno em busca, principalmente, do conhecimento de quais produtos e serviços públicos (*outputs*) estão sendo entregues e de demandas reprimidas; (ii) *diagnóstico qualitativo*, focado na apreensão da percepção dos cidadãos e outros *stakeholders* sobre os problemas da localidade e do funcionamento dos serviços públicos que eles acessam e, de acordo com Abiko e Coelho (2009, p. 34), sobre as condições da infraestrutura e dos equipamentos urbanos do local e periferias.

Especificamente para intervenções em aglomerados subnormais, Abiko e Coelho (2009, p. 34) acrescentam como necessários os: i) *levantamento físico*, cobrindo o mapeamento de áreas de risco, podendo também conter estudos geológicos, hidrológicos e ambientais; ii) *levantamento jurídico-legal*, que aborda as informações de propriedade, à existência ou não de parcelamento do solo, ao tempo de ocupação e ao histórico de ações judiciais e de procedimentos como Termos de Ajustamento de Conduta (TACs).

Quadro 14– Propostas para Diagnóstico da situação específica *ad hoc*. Fonte: o autor a partir de contribuição de Abiko e Coelho (2009).

Ações propostas	Resultados Esperados
- Levantamento dos serviços existentes e acessados em outros locais pelos cidadãos;	- Produção atual dos serviços para os cidadãos da área; - Demanda da área estimada desses serviços; - Estimativa de Demanda Reprimida;
- Realização de investigações no local por meio de uma ou a combinação de técnicas como: grupos focais, observações diretas, travessias, surveys, dentre outros;	- Participação dos cidadãos; - Levantamento de situações indesejadas; - Conhecimento pormenorizado do território; - Identificação de lideranças;
- Levantamento físico (ABIKO & COELHO, 2009);	- Mapeamento de áreas de risco, podendo também conter estudos geológicos, hidrológicos e ambientais;
- Levantamento jurídico-legal (ABIKO & COELHO, 2009);	- Informações sobre as condições de propriedade, à existência ou não de parcelamento do solo, ao tempo de ocupação e ao histórico de ações judiciais e de procedimentos como Termos de Ajustamento de Conduta (TACs);
- Busca por situação análoga, que possa servir de um <i>proxy</i> de contrafactual;	- Parâmetro comparativo;

A partir das informações levantadas e categorizadas, é possível realizar esforços de estruturação sistêmica das situações indesejadas por meio de relações entre elas (principalmente, as causais), com vistas ao estabelecimento de pontos mais suscetíveis a tratamentos que alterem a situação encontrada.

### 6.1.2.3 *Análise técnica e Projeto intersetorial sobre Serviços Essenciais*

A partir do caso analisado, defende-se que esta macroatividade é a principal proposta para mitigar os pontos mais críticos observados.

Trata-se de articulação técnica sobre os diagnósticos discutidos na subseção anterior para a elaboração do portfólio de serviços públicos desejável. Para isso, é necessário que a intervenção não esteja insulada em alguma área funcional. Portanto, de

preferência, deve estar inserida matricialmente na estrutura organizacional e com gestor com autoridade formal na organização.

O objetivo é criar uma espécie de vetor catalisador provocando soluções que não se restrinjam aos conceitos tradicionais ou existentes de serviços públicos municipais. Dessa forma, considera-se relevante a utilização de técnicas comuns às abordagens do *design de serviços*, citadas na seção 5.5 e subseção 2.5.3, em busca de soluções centradas nos cidadãos e que primem não partir apenas das formas de provisões de serviços já existentes e da divisão funcional de recursos dada. Nesse sentido, entende-se a fase de diagnóstico, analogamente, com o “*ouvir*” da abordagem HCD, que produza insumos para os projetos.

Os conceitos dos serviços devem ser acompanhados com decisões de capacidade, modelagem agregada de seus processos e níveis de *outputs* esperados. Principalmente, o conceito mais amplo do serviço e os níveis projetados devem ser discutidos com lideranças locais para possíveis contribuições e mitigação do “*Gap I*” previsto no modelo SERVQUAL (PARASURAMAN *et al*, 1990).

Quadro 15 – Propostas para a Análise técnica e Projeto intersetorial sobre Serviços Essenciais. Fonte: o autor.

Ações propostas	Resultados Esperados
- Inserção do Projeto ou Programa matricialmente na estrutura funcional;	- Poder para negociar e demandar recursos funcionais; - Formação da equipe para intervenções específicas;
- Estruturação sistêmica das situações indesejadas em relação ao(s) indicador(es) de impacto(s) e debate com atores relevantes;	- Busca por consenso ou, pelo menos, comunicação entre os <i>stakeholders</i> relevantes sobre pontos da estrutura (complexa ou não) de problemas que merecem atuação incisiva.
- Elaboração de conceitos, macroprocessos e níveis de <i>outputs</i> do portfólio de serviços que deve ser entregue e debate com atores relevantes;  - Dimensionamento de custos de operação anual do portfólio de serviços projetado e debate interno sobre viabilidade econômica da operação futura;	- Participação de atores relevantes em processo decisório;  - Aprovação interna de recursos de custeio para a operação;  - Compromisso das áreas que operarão ou monitorarão a operação com base nos níveis de <i>outputs</i> dos serviços;
- Elaboração de projeto urbanístico, de infraestrutura e equipamentos urbanos necessários para a operação dos serviços;  - Definição de fontes de financiamento;	- Recursos de investimento necessários;

#### 6.1.2.4 Acompanhamento da execução das intervenções físicas necessárias e implantação assistida dos serviços

Tal macroatividade consiste no acompanhamento das obras de infraestrutura e dos equipamentos urbanos com atuação forte do trabalho técnico social, tal como observado no caso analisado. O grau de atuação pode variar à medida que existam, ou não, necessidades de desapropriações, remoções ou reassentamentos, dentre outros aspectos de impacto direto aos cidadãos.

Contudo, preconiza-se que a intervenção deve utilizar mecanismos semelhantes ao observado no caso analisado, por exemplo, as reuniões rua a rua e as reuniões de acompanhamento de obra, para manter constantemente a intervenção *accountable* e fomentar a participação.

Além disso, considera-se relevante a fase de início da prestação dos serviços projetados. Portanto, propõe-se que a passagem entre a entrega da infraestrutura, ou de um equipamento urbano, ou mesmo da implantação de um serviços que não dependa desse tipo de entrega, seja planejada e controlada com detalhes até a estabilidade dos serviços durante, pelo menos, seis meses.

O conjunto dessas implantações assistidas deve ser coordenado pelo gestor do programa ou da intervenção, sendo que cada uma deve ser gerenciada por recursos especialistas.

Quadro 16 – Propostas para o Acompanhamento da execução das intervenções físicas necessárias e implantação assistida dos serviços. Fonte: o autor.

Ações propostas	Resultados Esperados
- Controle técnico das intervenções físicas e medições;	- Execuções no prazo e com a qualidade especificada; - <i>Accountability</i> adequado e reconhecido pelos cidadãos;
- Definição de espaços para apresentação e discussão de assuntos relevantes da intervenção;	- <i>Accountability</i> adequado e reconhecido pelos cidadãos; - Engajamento dos cidadãos em decisões cabíveis, de cunho não técnico;
- Planejamento do início da operação dos serviços; - Monitoramento amostral dos serviços durante os seis meses de operação assistida; - Correções na operação dos serviços em busca dos níveis de serviços projetados;	- <i>Outputs</i> próximos dos níveis projetados durante seis meses de operação assistida; - <i>Outputs</i> nos níveis projetados após os seis meses de operação assistida; - <i>Outputs</i> monitorados regularmente após os seis meses



Ações propostas	Resultados Esperados
- Desenvolvimento de formas de monitoramento permanentes para os serviços após a operação assistida;	de operação assistida;

### 6.1.2.5 *Análise do Pós-Ocupação vinculada à Análise de Impacto*

Tratar-se-ia de análises realizadas entre seis meses e um ano após o final da intervenção para avaliação dos resultados no curto-prazo.

Coaduna-se com o apontamento de Balbim *et al.* (2012) sobre a necessidade da avaliação ser realizada por atores diferentes dos participantes da intervenção. De preferência, órgãos de controle interno, forçando-os a desenvolver orientação a análises de resultados.

Nesse sentido, recomenda-se uma abordagem que desenvolva uma comparação entre o *Diagnóstico da Situação Específica ad hoc* (t0) e a situação pós-intervenção (t1).

Com base na estrutura conceitual presente na matriz avaliativa do Ministério das Cidades (2009), considerando as dificuldades de aplicação e pontos negativos apontados por Balbim *et al.* (2012), preconiza-se o desenvolvimento de trajetória pré-pós dos seguintes aspectos, a saber:

- i) Portfólio de serviços públicos: *outputs* entregues;
- ii) Satisfação dos moradores: com os serviços públicos e com a infraestrutura básica urbana, por meio da replicação da técnica utilizada no diagnóstico;
- iii) Levantamento físico: quantidade de áreas de risco;
- iv) Levantamento jurídico-legal: quantidade de problemas de propriedade;
- v) Reavaliação da estrutura sistêmica das situações indesejadas em relação ao(s) indicador(es) de impacto(s);

Com os pontos elencados acima, produzir-se-ia, até um ano após a entrega da intervenção, uma visão dos resultados em contraponto à situação pré-intervenção. Caso alguma situação análoga tenha sido estabelecida previamente à intervenção como uma *proxy* contrafactual, caberiam esforços possíveis para produzir, sob algum aspecto, pelo

menos, uma análise aproximada do método “*diferenças em diferenças*”, complementando e reforçando as análises pré(t0)-pós(t1).

Incrementando a análise, propõe-se que sejam realizados esforços analíticos anuais focados nos níveis dos *outputs* e do indicador de impacto georreferenciado em voga na municipalidade durante cinco anos.

Quadro 17 – Propostas de Análise do Pós-Ocupação vinculada à Análise de impacto. Fonte: o autor.

Ações propostas	Resultados Esperados
- Análise dos <i>outputs</i> dos serviços em operação;	- Trajetória pré-pós dos <i>outputs</i> ;
- Análise da satisfação dos moradores;	- Trajetória pré-pós da satisfação dos moradores;
- Análise física;	- Trajetória pré-pós das áreas de risco;
- Análise jurídico-legal;	- Trajetória pré-pós de problemas de propriedade;
- Análise da estruturação das situações indesejadas	- Trajetória pré-pós do quadro de situações indesejadas e suas relações, (principalmente, as relações causais)

### 6.1.3 *Ações Estruturantes*

Esta subseção ensaia propostas de natureza mais estruturante, ou seja, que precisam de tempo e esforços maiores para se conformarem e, por conseguinte, se consolidarem.

#### 6.1.3.1 *Inserção organizacional*

Na busca por controlar áreas municipais com situações degradadas, propõe-se uma unidade organizacional matricial que tenha por finalidade o monitoramento do território por meio de indicadores de desenvolvimento humano, próprios ou não, condução do processo de priorização de áreas como alvo de ações para a elevação do indicador em questão e elaboração das soluções catalisadoras do poder público.

Dentro da lógica de estruturação de planejamento e orçamento público, tal unidade organizacional deveria ser um Programa regular dentro do PPA municipal. Esse programa deveria possuir:

- *Equipe base enxuta (com variações em relação à quantidade de projetos)*: composta por coordenador do programa com visão urbanística; analistas de monitoramento urbano; e, gerentes de projetos com competência na estruturação de problemas complexos e articulação intersetorial.

- *Macroprocesso contínuo*: realização de atividades regulares e com grau elevado de previsibilidade pela equipe base do programa em processos, tais como: monitoramento territorial a partir de base de dados georreferenciadas; condução da priorização de áreas críticas; formação de equipes para projetar a intervenção; elaboração de projetos de intervenção; execução da intervenção; acompanhamento das intervenções com momentos de avaliação e decisão entre etapas.

- *Sistemas de informações gerenciais*: compostos por base de dados de natureza multifinalitária com camada analítica georreferenciada; e, sistema de gerenciamento de projetos.

Tais processos regulares conformariam as atividades do programa, dentro da lógica do PPA. Parte que costuma consumir majoritariamente recursos de custeio.

A parcela variável do programa se organizaria por projetos, na nomenclatura do PPA, ou intervenções, como frequentemente utilizado neste documento, originados do processo de priorização periódica.

- *Equipes por intervenção*: formação de equipes para o desenvolvimento do projeto da intervenção, abarcando o diagnóstico da situação específica, o projeto conceitual de serviços públicos, da infraestrutura e equipamentos urbanos. Dessa forma, trata-se de equipes intersetoriais e, por tal, o secretariado municipal deveria prover recursos especialistas temporariamente às equipes, principalmente, na fase de concepção e detalhamento dos serviços públicos.

- *Processos das intervenções*: é possível uma gama ampla de tipos de intervenção em relação a algumas variáveis: com ou sem necessidades de obras (infraestrutura e equipamentos urbanos); diferentes portes em prazo e orçamento; diferentes impactos em desapropriações, reassentamentos e realocações; dentre outros. Dessa forma, tais processos seriam desenhados *ad hoc* para cada intervenção, porém manteriam em comum certas práticas, tais como: os espaços de *accountability* e participação por meio dos mecanismos do trabalho técnico social; relatórios de medição e ateste de relatórios para a coordenação do programa e momentos de decisão do programa.

- *Sistemas de informações gerenciais*: sistema de gerenciamento de projetos.

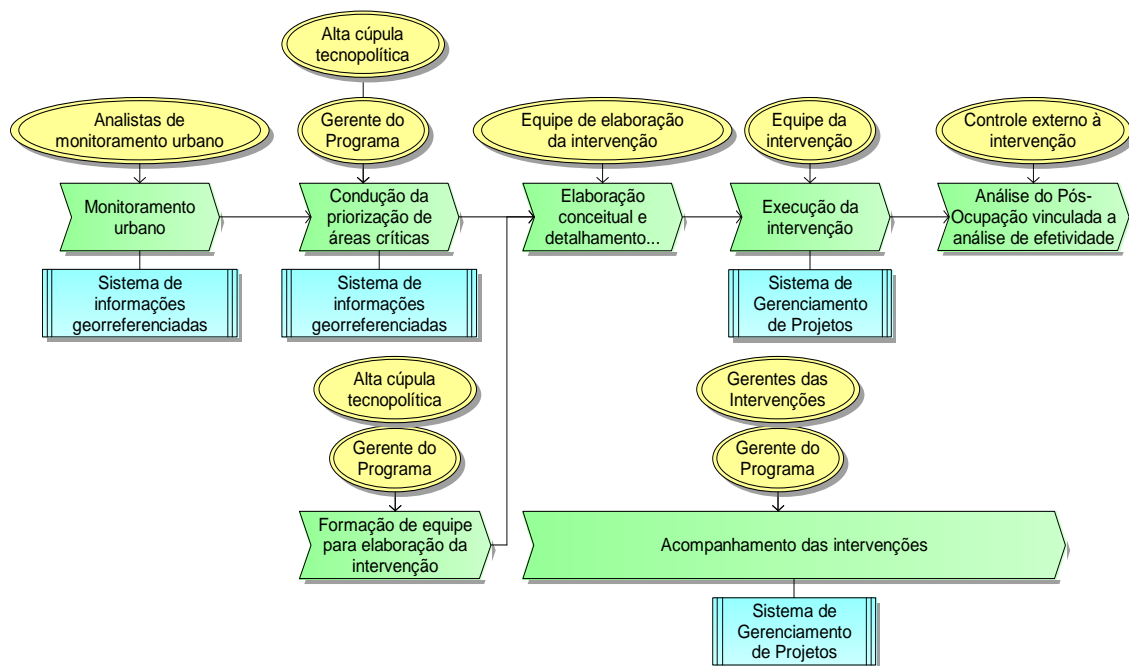


Figura 69 – Macroprocesso estruturante proposto. Fonte: o autor.

Acima, a Figura 69 apresenta-se o macroprocesso proposto para o programa em questão. Abaixo, o Quadro 18 o detalha.

Quadro 18 – Propostas de Inserção Organizacional. Fonte: o autor.

Processos	Eventos de entrada	Principais Recursos	Principais atividades/subprocessos	Saídas
Monitoramento urbano	- Periodicamente	<p><i>Informações:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Dados a partir dos indicadores de desenvolvimento humano definidos;</li> <li>- Sistema de informações georreferenciadas (base de dados e camada analítica);</li> </ul> <p><i>Recursos humanos:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Analistas de monitoramento urbano;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Manter a relação “indicadores sociais e de produção de serviços e fonte de dados” útil, coerente e atualizada;</li> <li>- Desenvolver diferentes visões analíticas da dinâmica espacial do município;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Diagnóstico amplo de subáreas municipais;</li> <li>- Áreas críticas;</li> </ul>

Processos	Eventos de entrada	Principais Recursos	Principais atividades/subprocessos	Saídas
Condução da priorização de áreas críticas	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Periodicamente;</li> <li>- Diagnóstico amplo de subáreas municipais;</li> <li>- Áreas críticas;</li> </ul>	<p><i>Método:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Priorização tecnopolítica</li> </ul> <p><i>Recursos humanos:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Cúpula tecnopolítica;</li> <li>- Gerente do Programa;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Priorizar as áreas em “áreas a intervir”;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Áreas a intervir;</li> </ul>
Formação de equipe para a elaboração da intervenção	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Áreas a intervir;</li> </ul>	<p><i>Recursos humanos:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Cúpula tecnopolítica;</li> <li>- Gerente do Programa;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Negociar recursos;</li> <li>- Combinar recursos especializados;</li> <li>- Definir gerente da intervenção;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gerente da intervenção;</li> <li>- Equipe de elaboração da intervenção;</li> </ul>
Elaboração conceitual e detalhamento das intervenções	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Áreas a intervir;</li> <li>- Fontes de Recursos orçamentários;</li> </ul>	<p><i>Recursos humanos:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Gerente da intervenção;</li> <li>- Equipe de elaboração da intervenção;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Diagnosticar a Situação Específica (subseção 6.1.2.2);</li> <li>- Analisar tecnicamente e projetar intersetorialmente os serviços públicos (subseção 6.1.2.3);</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Projetos de serviços públicos elaborados e aprovados;</li> <li>- Projetos urbanísticos e de infraestrutura elaborados e aprovados;</li> <li>- Recursos necessários</li> </ul>

Processos	Eventos de entrada	Principais Recursos	Principais atividades/subprocessos	Saídas
Execução da intervenção	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Projetos de serviços públicos elaborados e aprovados;</li> <li>- Projetos urbanísticos e de infraestrutura elaborados e aprovados;</li> <li>- Recursos necessários;</li> </ul>	<p><i>Recursos humanos:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Gerente da intervenção;</li> <li>- Equipe de execução da intervenção</li> </ul> <p><i>Orçamentário-Financeiros</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Fontes orçamentárias aprovadas;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Detalhar recursos necessários (desenvolvimentos de projetos executivos e licitações);</li> <li>- Controlar andamento técnico das intervenções;</li> <li>- Desenvolver espaços de <i>accountability</i> e participação por meio dos mecanismos do trabalho técnico social;</li> <li>- Implantar os serviços públicos;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Recursos necessários adquiridos;</li> <li>- Intervenção finalizada;</li> <li>- Serviços públicos implantados;</li> </ul>
Análise do Pós-Ocupação vinculada à análise de efetividade	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Intervenção finalizada;</li> <li>- Serviços públicos implantados;</li> </ul>	<p><i>Recursos humanos:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Equipe externa;</li> </ul> <p><i>Método:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Avaliação do pós-ocupação;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Analisar de trajetória pré-pós-intervenção (outputs dos serviços em operação; satisfação dos moradores; análise física; análise jurídico-legal; estruturação das situações indesejadas);</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Eficácia da intervenção analisada com vistas aos indicadores de desenvolvimento humano;</li> </ul>
Acompanhamento das intervenções	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Periodicidade e marcos pré-definidos par acompanhamento;</li> <li>- Situação indesejada <i>ad hoc</i>;</li> </ul>	<p><i>Recursos humanos:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Gerentes de Intervenção;</li> <li>- Gerente do Programa;</li> </ul> <p><i>Método:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Gestão de Projetos;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gerir o portfólio de intervenções;</li> <li>- Gerir as intervenções individualmente;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Intervenção acompanhada em termos de prazo, qualidade, custo, <i>accountability</i> e participação;</li> </ul>

### 6.1.3.2 Análises de efetividade regulares

Considera-se de extrema relevância a administração pública desenvolver formas de avaliação de sua atuação. Não se trata de uma indicação para análises de cada passo da administração. Pelo contrário, a análise de efetividade sistemática, em especial, deve

ser utilizada com cautela, em situações que requisitem a aplicação de certas técnicas. Utilizações inadequadas dos métodos podem causar perda de confiança de diferentes *stakeholders* em sua utilidade.

Nesse sentido, a premissa de orientação à efetividade é ampla, todavia a aplicação de avaliações rigorosas de efetividade devem se restringir a situações relevantes e adequadas relacionadas a: existência mínima de dados quantitativos ou qualitativos com qualidade (nem que sejam produzidos especialmente para ação pública em questão); possibilidades de desenvolvimento de contrafatuais experimentais ou quase experimentais; e, compromisso de uma quantidade razoável de mensurações após a ação para controlar variações durante o tempo.

Considera-se que intervenções análogas à analisada nessa pesquisa se enquadram no fator relevância. Trata-se de uma prática recente que ainda está em processo de maturação nos municípios, portanto a posse de análises de efetividade rigorosas poderia alterar a forma pela qual essas ações costumam ser comunicadas pelos governos brasileiros. Ou seja, defende-se que comunicar sobre certa ação com análises que prezem por impactos em aspectos relacionados à qualidade de vida incrementaria substancialmente o debate, ainda concentrado por comunicações sobre a monta de recursos aplicados e/ou a quantidade de produtos entregues.

## 6.2 Análises Finais

A seção final da tese busca estabelecer retornos aos objetivos traçados pela pesquisa a partir dos resultados alcançados com vistas a questão de pesquisa de partida. Enfatizam-se contribuições obtidas, bem como limitações decorrentes da forma pela qual a pesquisa se conformou e foi desenvolvida.

### 6.2.1 *Contribuições da tese*

Primeiramente, no sentido do rebatimento dos resultados aos objetivos, defende-se que os objetivos específicos (seção 1.4.2) relacionados ao acesso à literatura e tratamento de conceitos, métodos e prescrições relacionados ao “*projeto de programas e serviços públicos locais orientados a impactos*” e “*gestão do desempenho*” no âmbito

público foram realizados a contento, dentro dos limites que a vastidão de produção acadêmica disponível impõe.

No entanto, o quadro teórico fragmentado e multifacetado dessa literatura que permeia o ciclo de projeto e avaliação de serviços públicos locais tornou complexo o desenvolvimento de síntese conceitual, por um lado, e suportou aspectos de originalidade à pesquisa, por outro.

No recorte amplo, associado ao projeto e avaliação de serviços públicos, o quadro se apresenta disperso, principalmente, em relação ao projeto de serviços, haja vista que as discussões se dividem entre abordagens dispostas na seção 2.5. Aliado a tais características percebe-se ínfimas discussões de adaptação de conceitos da abordagem de operação e marketing de serviços ao contexto público.

Por outro lado, parte do conteúdo oriunda da abordagem do *design* e a abordagem da elaboração de serviços públicos locais se desenvolvem sobre e para o ambiente público, porém se apresentam com delimitações que não tratam de aspectos considerados pelo ciclo, presumido inicialmente por esta tese, conforme a Figura 11.

Quando se analisa a literatura em relação ao recorte mais específico desta tese, que busca analisar o ciclo em assentamentos precários do Brasil e, a partir, da perspectiva da engenharia da produção, mais especificamente do quadro conceitual da subárea gestão, foi possível assegurar aspectos originais de partida para a pesquisa desenvolvida.

Adicionalmente, o processo de revisão da literatura possibilitou a apreensão de cinco proposições, presentes no Capítulo 2 e agrupadas no Quadro 6, que foram exploradas em campo por meio do protocolo de pesquisa. Nesse sentido, cada um dessas proposições proporciona análises específicas, dispostas a seguir.

A análise do caso demonstrou que a *Proposição 1 (P1)* não ocorreu da forma originalmente prevista em seu conteúdo. Este distanciamento ocorre, principalmente, em decorrência do não desenvolvimento da etapa “determinação de resultados e impactos” de forma plena por causa da não explicitação de impactos almejados. Sobre esse aspecto, acredita-se que governos locais brasileiros devam praticar a projeção de ações públicas a partir do modelo mental dessa cadeia lógica, presente na Figura 15.

Em decorrência da não observação do projeto do portfólio de serviços públicos e, do já citado, não desenvolvimento da etapa “determinação de resultados e impactos” de forma plena, também a *Proposição 2 (P2)* não foi observada no caso como enunciada. Assim como em *P1*, defende-se que a mediação entre os diferentes



*stakeholders* proporcionada por níveis de serviços de conhecimento de todos gera benefícios e responsabilidades que devem estar presentes na forma de gestão dos governos locais brasileiros.

Sobre a *Proposição 3 (P3)*, verificou-se maturidade no desenvolvimento de ambientes para práticas participativas, no entanto, no caso específico tais práticas ocorreram de forma intensa apenas durante a execução da intervenção. Todavia, a análise do caso sugere que essa lacuna observada na fase pré-projeto pode ter sido apenas uma contingência restritiva devido à presença de grupos violentos na região que impediam livre acesso à mesma, pois a equipe demonstrou consciência da necessidade desse tipo de prática nesse momento, mesmo que relatos dos cidadãos entrevistados residentes na parte não urbanizada de Nova Esperança tenham demonstrado desconhecimento do projeto de continuidade que será iniciado em 2013.

Por sua vez, a *Proposição 4 (P4)* não foi verificada no que tange à existência de uma base de dados georreferenciada dispondo indicadores sobre as condições sociais e econômicas. Por tal motivo, a priorização interna praticamente inexistiu. Identificou-se, porém, que a intervenção se originou de estudos *ad hoc* feitos no bojo do desenvolvimento do plano local de habitação. Contudo, esta proposição apresenta menos relevância quanto a sua necessidade, haja vista que analistas de boa formação técnica trabalhando informações produzidas oficialmente, possibilitam tanto a priorização, quanto a elaboração de políticas, programas e serviços públicos.

Por fim, o caso ofereceu indícios sobre a utilização do método de grupo focal para o desenvolvimento de avaliações de pós-ocupação obrigatórias. Por ter desenvolvido um grupo focal anterior ao início da execução da obra, acredita-se que esta abordagem qualitativa pode proporcionar robustez à análise de pós-ocupação. Nesse sentido, o caso demonstra que a obrigatoriedade imposta pelos órgãos reguladores do PAC gera preocupação dos municípios em produzir tal análise. No entanto, defende-se que em intervenções com possíveis impactos relevantes e de características inovadoras, a avaliação de impactos tem uma importância relativamente grande, logo os municípios devem seguir *P5* em situações adequadas e, em outras, análises de pós-ocupação análogas a que Nova Esperança deve produzir.

Em termos lógicos, a pesquisa congregou aspectos teóricos sobre a prática analisada gerando as análises de distanciamento e proximidade. A partir dessas análises, foi possível atingir parte do objetivo geral relacionado à verificação “se” os serviços públicos que estão ou virão a ser operacionalizados pela intervenção em Nova

Esperança visam à efetividade. As análises demonstraram que não há elementos concretos e explícitos suficientes, construídos para a gestão da intervenção sob esse aspecto. Nesse sentido, mesmo ficando evidente que a intervenção teve como motivação a melhoria da vida na localidade e que já existe uma série de benefícios em processo de entrega, o processo de gestão da geração desses impactos é incipiente e desestruturado. A orientação existe apenas de forma tácita e difusa.

Sobre a outra parte do objetivo geral, relacionada à “como” o projeto e avaliação de serviços ocorre, verificou-se que o projeto de serviços não acontece e a avaliação ocorre na lógica da análise de pós-ocupação. Tal constatação é causada, principalmente, por: centralidade confirmada na infraestrutura e em equipamentos urbanos que relegam relevância e esforços ao projeto de serviços; e, pela desarticulação intersetorial.

Nesse sentido, é possível concluir que intervenções locais em assentamentos precários conduzidas pelas iniciativas do PAC apresentam centralidade excessiva na infraestrutura (falácia da autossuficiência da infraestrutura) devido a não existência de *Projetos de Serviços Públicos Locais articulados Intersetorialmente* levando a: entregas subótimas e com ,potencial, degradação dos investimentos em infraestrutura realizados.

Inserida no contexto da engenharia de produção e das *Design Sciences*, a tese ensaia propostas de curto prazo e estruturantes, presentes na seção anterior (6.1), buscando combater diretamente essas causas em novas intervenções de natureza semelhante, podendo constituir um artefato mais aplicável ao contexto municipal brasileiro.

Ademais, a exploração conceitual e a análise de aderência possibilitaram o levantamento de proposições emergentes do caso, a saber:

*Proposição emersa 1: A infraestrutura nova ou reformada sem serviços projetados acoplados impacta de forma limitada o bem-estar dos cidadãos-alvo, bem como degrada mais rapidamente sem ações de manutenção de responsabilidade do prestador de serviços;*

*Proposição emersa 2: Projetos conceituais de serviços públicos locais construídos com participação de stakeholders e a partir de abordagens e técnicas do design devem ser realizados para ajustar a cadeia lógica de objetivos às necessidades prioritárias dos stakeholders e possibilitar serviços com características de inovadoras;*

Considera-se, então, que esta tese contribui ao conhecimento existente sobre o assunto específico abordado em termos teórico e aplicado.

### 6.2.2 *Limitações da tese*

Entende-se como as principais limitações da tese:

- *Dados objetivos*: a não existência de dados objetivos, que possibilitassem análises quase experimentais, limitou conclusões mais incisivas ainda sobre a relação entre a desestruturação do projeto de serviços, condições subótimas dos mesmos e sua relação com impactos imediatos e outros possíveis no médio e longo prazos;

- *Impossibilidade da generalização em termos populacionais dos resultados*: mesmo considerado um método adequado para o desenvolvimento da presente pesquisa, conforme discutido no Capítulo 2, a estratégia metodológica impossibilita generalizações em termos populacionais. Por outro lado, acredita-se que, a partir da profundidade que o caso foi descrito e tratado, os resultados foram descritos é possível que ocorra generalizações naturalísticas, nos termos de Stake (2005).

### 6.2.3 *Propostas de pesquisas futuras para governos locais brasileiros*

Recentemente, este autor havia participado de uma análise sobre pesquisas nacionais em gestão local (SILVA *et al.*, 2011), mas restrita à produção no EnANPAD na última década. Tal análise apontava para baixa concentração de pesquisas em temas relacionados à efetividade das ações públicas locais, bem como entre a relação entre o poder público e a população.

A partir da ampliação das bases de periódicos acessadas, conforme a seção 2.1 explica, e com foco no ciclo de projetos e avaliação de serviços públicos locais foi possível identificar uma literatura internacional e nacional, em menor parte, atenta a temática escassa supracitada, mas de forma desarticulada e multifacetada.

Dessa forma, acredita-se que as entregas dessa tese possam ser utilizados como pontos de partida para estudos futuros que desenvolvam aprofundamentos conceituais e instanciações úteis aos governos dessa natureza. A seguir seguem eixos factíveis:

- *Definição e processos de convenção de impactos (outcomes)*: aprofundamentos conceituais e práticos que desenvolvam artefatos úteis (processos ou métodos) que liguem análises de problemas sociais complexos e a determinação de impactos para a situação em grupos sociais. Existem discussões e desenvolvimento de pesquisas capitaneadas por pesquisadores oriundos da abordagem sistêmica e da pesquisa operacional *soft*, no entanto, acredita-se que tais abordagens possam ser aprimoradas e direcionadas para o projeto de serviços em áreas carentes;

- *Investigação sobre a cadeia de impactos (outcomes) entre operações realizadas com diferentes atores*: conforme discutido, a estipulação de níveis de serviços para alcance dos impactos desejados é de suma importância, contudo, as operações públicas estão se tornando cada vez mais complexas em decorrência da quantidade de atores em diferentes partes da operação de entrega de serviços. Nesse sentido, almejar uma posição de governança pública exige aprofundamentos sobre como estabelecer relações com prestadores e outros elos de uma cadeia de prestação de serviços mediados por níveis de desempenho. No limite, como deixar os níveis dinâmicos a partir de instrumentos contratuais que recompensem desempenhos altos ou não esperados.

- *Aplicação controlada das propostas desta tese em governos locais*: defende-se que a gestão pública municipal brasileira pode obter ganhos de desenvolvimento a partir da construção de artefatos gerenciais com aplicação controlada. Nesse sentido, propõe-se que o as propostas presentes na seção 6.1 desta tese sejam aplicadas em uma intervenção em um aglomerado subnormal com acompanhamento rigoroso para avaliação do mesmo a partir da lógica da *Design Research*.

- *Investigação sobre o projeto de serviços públicos locais objetivando prescrições*: defende-se que, analogamente a experiência europeias mencionadas na subseção 2.5.3, são necessárias pesquisas de natureza multidisciplinar sobre as possibilidades teórico-práticas para a elaboração de serviços em ambientes de carência dos mesmos, principalmente, com o objetivo de produzir soluções inovadoras de relação custo-efetividade igual ou melhor às soluções existentes. Acredita-se que a abordagem da *Design Research* também pode suportar essas iniciativas.

- *Efeitos de sistemas de desempenho no ambiente público brasileiro:* consideram-se fundamentais análises mais críticas sobre efeitos de um sistema de gestão de desempenho instalado em organizações públicas, mais especificamente, em governos municipais. Principalmente, investigando como metas de curto prazo (mandato de quatro anos) interferem impactos possíveis.

## 7 Referências Bibliográficas

- ABIKO, A.K. & ALMEIDA, M.A.P., 2001, “Indicadores de Qualidade de Serviços Públicos Urbanos através da Percepção de seus Consumidores”. *Anais do II Congresso Brasileiro de Regulação de Serviços Públicos Concedidos*. São Paulo.
- ABIKO, A. K. & COELHO, L. O., 2009, *Urbanização de favelas: procedimentos de gestão*. Porto Alegre, ANTAC, 2009.
- ABRUCIO, L. F., 1997, “O impacto do modelo gerencial na Administração Pública Um breve estudo sobre a experiência internacional recente”. *Cadernos ENAP*, n. 10. Brasília, ENAP, 52p.
- ABRUCIO, L. F., 2007, “Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas”. *Revista da Administração. Pública*, v. 41, pp. 67-86.
- ABRUCIO, F.; PEDROTI, P. & PÒ, M. V., 2010, “A formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas”. In: Loureiro, Abrucio e Pacheco (orgs), *Burocracia e Política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI*, Rio de Janeiro, Editora FGV.
- ACCO, M., 2011, “Entrevista: Os municípios foram os grandes vencedores da cadeia federativa a partir da Constituição de 1988”. *Revista do Serviço Público*, vol. 62, n. 4, pp. 473-479.
- ADLER, M.J. & VAN DOREN, C., 1972, *How to read a book*. Touchstone Books.
- AFONSO, J. R. R. & ARAÚJO, E. 2006, Local Government Organization and Finance: Brazil. In: Shah, A. *Local governance in developing countries*. Chapter 11, Washington, DC., World Bank, pp. 381-419.
- AGUIAR, M. M. DE, HELLER, L., & MELO, E. M. DE, 2012, “Ação comunicativa na gestão de um serviço privatizado de água e esgotos: uma avaliação em Cachoeiro de Itapemirim (ES)”. *Revista de Administração Pública*, v. 46, n. 6, pp. 1505–1527.
- ALMEIDA; B. & TOKESHI, H., 2011, “Os gargalos de infraestrutura e a criação de um sistema moderno de serviços públicos”. In: Giambiaggi, F. & Porto, C., 2022: *propostas para um Brasil melhor no ano do bicentenário*. Rio de Janeiro: Elsevier, Campus.
- ALTMAN, S., 2001, Measuring Street Cleanliness: A Comparison of New York City’s Scorecard and Results from a Citizen Survey, v. 68, n. 2, pp. 295–303.
- ANDRADE, S. M. A. de , 2004, “O novo pacto federativo brasileiro e seu efeito na prestação dos serviços públicos: enfoque na segurança pública”. *Revista da Administração Pública*, vol. 38, nº 6, Nov./Dez, pp. 1123-37.
- ANDREWS, R., BOYNE, G. A., LAW, J.; e WALKER, R., 2006, “Subjective and objective measures of organizational performance: an empirical exploration”. In: Boyne, G.; Meier, K, O’toole Jr L., & Walker, R., *Public Service Performance*. Cambridge, Cambridge University Press.
- ANDREWS, R. & ENTWISTLE, T., 2010, “Does Cross-Sectoral Partnership Deliver? An Empirical Exploration of Public Service Effectiveness, Efficiency, and Equity”. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 20, n. 3, pp. 679-701.

- ANDREWS, M. & SHAH A., 2005, “Assessing Local Government Performance in Developing Countries”. In Shah, A. *Public Services Delivery*. Public sector governance and *accountability* series. Washington, DC., World Bank.
- BALBIM, R.; BECKER, M. F.; CASSIOLATO, M. KRAUSE, C. & NADALIN, V., 2012, “Meta-avaliação: estudos e proposições metodológicas a partir da avaliação de políticas de urbanização de assentamentos precários”. *Texto para Discussão*, v. 1704. IPEA.
- BALL, R. e BECKETT, A., 1991, “Performance evaluation in a Local Government : The case of a Social Work Department meals-on-wheels service” *European Journal Of Operational Research* , v. 51, pp. 35-41.
- BARDIN, L., 2008, *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70.
- BARZELAY, M., 2001, *The new public management: improving research and policy dialogue*. Los Angeles, University of California Press.
- BERNSTEIN, D., 2001, “Local government measurement use to focus on performance and results”. *Evaluation and Program Planning*, v 24, n 1, pp. 95-101.
- BOLTON, N. & S. LEACH, 2002, “Strategic Planning in Local Government: A Study of Organisational Impact and Effectiveness”, *Local Government Studies*, v. 28, n 4, pp. 1-21.
- BOUCKAERT, G. & VAN DOOREN, W., 2009, “Performance measurement and management in public sectors organizations.” In: Bovaird, T. e Löffler, E. *Public Management and Governance*. Chapter 11, 2 ed. London: Routledge, pp. 151-165.
- BOVAIRD, T., 2007, “Beyond Engagement and Participation : User and Community Coproduction of Public Services”. *Public Administration Review*, 67(5), pp. 846–860.
- BOVAIRD, T. & LÖFFLER E., 2009, *Public Management and Governance*. 2 ed. London, Routledge.
- BOVAIRD, T., 2011, “Outcome-Based service commissioning and delivery: Does it make a difference?” In: *New Steering Concepts in Public Management*, v 21, pp. 93-114.
- BOVAIRD, T., 2012, “We’re all in this together: User and community co-production of public outcomes . *A discussion paper of institute of Local Government Studies*, Third Sector Research Centre.
- BOYNE, G. A., 2002, “Concepts and indicators of local authority performance: An evaluation of the statutory framework in England and Wales”. *Public Money and Management*, v. 22, n 2, pp. 17–24.
- BOYNE, G. A.; Meier, K, O’Toole Jr L., & Walker, R., 2006, *Public Service Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- BRACKERTZ, N., & KENLEY, R., 2002, A service delivery approach to measuring facility performance in local government. *Facilities*, v. 20, n. (3/4), pp. 127-135.
- BRACKERTZ, N., 2006, “Relating physical and service performance in local government community facilities”. *Facilities*, v. 24, n. 7/8, pp. 280-291.
- BRASIL, 1988, *Constituição Da República Federativa Do Brasil de 1988*, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos, Brasília/DF.

- BRASIL, P. D., 2007, “Governos Locais e Inovações Democráticas nas Políticas , Programas e Projetos no Contexto Brasileiro Contemporâneo”. *Anais do XXXV Encontro Nacional de Pós-Graduação em Administração*, Rio de Janeiro, pp. 1-16.
- BREITBARTH, T., MITCHELL, R., & LAWSON, R., 2010, “Service performance measurement in a New Zealand local government organization”, *Business Horizons*, v. 53, pp. 397–403.
- BRENNAN, C., & DOUGLAS, A., 1998. “Developing a process model for standard setting in local government services”. *Managing Service Quality*, v. 8, nº 4, pp. 241–247.
- BRESSER-PEREIRA, L. C., 1998, *Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional*. São Paulo, Ed. 34.
- BREWER, G. A., 2006, “All measures of performance are subjective: more evidence on US federal agencies”. In: Boyne, G. A.; Meier, K. J.; O’toole, L. JR e Walker, R. M. *Public Service Performance*. Cambridge, Cambridge University Press.
- BRITO, F. A. & PINHO, 2012, “A dinâmica do processo de urbanização no Brasil, 1940-2010”. *Texto para discussão*. Belo Horizonte, UFMG/CEDEPLAR.
- BUSCOLI, R. da R. & SOUZA, A. de O. , 2013, “O discurso da sustentabilidade como elo às novas estratégias de desenvolvimento regional: o caso dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento nos Governos Fernando Henrique Cardoso I e II no estado de Mato Grosso do Sul”. *Cuadernos de Geografía - Revista Colombiana de Geografía*, vol. 22, nº 1, pp. 51-68.
- BURNS, C.; COTTAM, H; VANSTONE C. & WINHALL J., 2006, *Transformation Design*, Disponível em <http://www.designcouncil.info/mt/RED/transformationdesign/>.
- CABINET OFFICE, 2006, *Partnership in Public Services: An Action Plan for Third Sector Involvement*. Cabinet Office, London.
- CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2012, Caderno de Orientação Técnico Social – COTS. CEF/SUDUP/GEPAD, Brasília.
- CALLAHAN, K., 2006, Performance Measurement and Citizen Participation. In: Holzer, M & Lee, S. *Public Productivity Handbook*, 2 ed. New York: Marcel Dekker, Inc., pp. 31-43.
- CARNEIRO, R. & BRASIL, F. de P. D., 2007, “Descentralização e Gestão Local: uma Análise do Desenho e Implementação do Programa SOMMA em Municípios Mineiros” *Anais do XXXV Encontro Nacional de Pós-Graduação em Administração*, Rio de Janeiro, pp. 1-16.
- CAULLIRAUX, H. M., 2004, “Introdução”. In: Caulliraux & Yuki. *Gestão Pública e Reforma Administrativa*. Cap. 2, Rio de Janeiro, Ed. Lucerna.
- CAULLIRAUX, H. M. & YAMASHITA, E. C., 2004, “Gestão Pública”. In: Caulliraux & Yuki. *Gestão Pública e Reforma Administrativa*. Cap. 2, Rio de Janeiro, Ed. Lucerna.
- CAULLIRAUX & YUKI, 2004, *Gestão Pública e Reforma Administrativa*. Rio de Janeiro, Editora Lucerna.
- CAVALCANTI, P. L., 2007. “O Plano Plurianual: resultados da mais recente reforma do Planejamento e Orçamento no Brasil”. *Revista do Serviço Público*, vol. 58, n 2 - Abr/Jun, Brasília, ENAP.



- CHIAMENDES, V. C. G., MELLO, C. H. P., & DE PAIVA, A. P., 2008, “Análise de modelo para projeto e desenvolvimento de serviços : uma pesquisa-ação em uma empresa de transporte rodoviário de passageiros”. *Gestão & Produção*, v. 15, nº 3, pp. 491–505.
- CHAKRABARTI, A., 2010, “A course for teaching *design* research methodology”, *Artificial Intelligence for Engineering Design, Analysis and Manufacturing*, v. 24, p. 317-334.
- 2010.
- CHRISTENSEN, T. & LAEGREID, P., 2007, Introduction – Theoretical approach and research questions. In: Christensen, T. & Laegreid, P.(eds), *Transcending New Public Management: The Transformation of Public Sector Reforms*, chapter 1, Hampshire, Ashgate Publishing Limited.
- CHUN, Y. H. & RAINEY, H. G., 2006, “Consequences of goal ambiguity in public organizations”. In: Boyne, G. A.; Meier, K. J.; O’Toole, L. JR & WALKER, R. M. *Public Service Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- CISNE, J. J. N., 2012, . “Intersetorialidade como um novo paradigma para a gestão pública focada em resultado: análise dos projetos de combate à pobreza no Ceará”. *Anais do XXXVI Encontro Nacional de Pós-Graduação em Administração*, Rio de Janeiro, pp. 1-17.
- COMITÊ GESTOR DO PAC, 2010, *Balanço 4 anos; 2007-2010*. Brasil, Brasília.
- CORLEY, K. & GIOIA, D., 2011, Building Theory About Theory Building: What Constitutes A Theoretical Contribution?, *Academy of Management Review*, , vol. 36, nº. 1, pp. 12–32.
- COSTA JUNIOR, J. da, 2012. *Proposição de um modelo de referência para o design de serviços ecoeficientes em sistemas produto-serviço*. Dissertação de Mestrado, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, PR, Brasil.
- COTTA, T. C., 1998, “Metodologias de avaliação de programas e projetos sociais: análise de resultados e de impacto”. *Revista do Serviço Público*, v. 49, nº 2, abr-jun.
- CRANTSCHANINOV, T. I. & MEDEIROS, A. K. de., 2012, “Dilemas da Gestão Pública no Pós-1988: Participação, Controle Social e Eficiência nos municípios do estado de São Paulo”. *Anais do XXXVI Encontro Nacional de Pós-Graduação em Administração*, Rio de Janeiro/RJ, pp. 1-16.
- CURRY, A., & HERBERT, D.,1998, “Continuos improvement in public services - a way forward”, *Managing Service Quality*, v. 8, nº 5, pp. 339–339.
- DENHARDT, J & DENHARDT, R., 2007, *The New Public Service: Serving, not Steering*, New York, M.E. Sharpe.
- DENYER, D.; TRANFIELD, D. & VAN AKEN, J. E., 2008, “Developing *Design* Propositions through Research Synthesis”. *Organization Studies*, v 29, n 3, pp. 393-413.
- DESIGN COUNCIL, 2013, *Design for Public Good*. Report by UK Design Council, Danish *Design* Centre, *Design* Wales e Aalto University.
- DIAS, D. M., MARTINEZ, C. B., & LIBÂNIO, M., 2010, “Avaliação do impacto da variação da renda no consumo domiciliar de água”. *Eng. Sanitária Ambiental*, v. 15, n. 2, pp. 155–166.

- DI PIETRO, M. S. Z., 2012, *Direito Administrativo*. 25ª ed. São Paulo: Editora Atlas.
- DOWNE, J., MARTIN, S & BOVAIRD, T., 2012, “Learning from complex policy evaluations”. *Policy & Politics*, vol. 40, nº 4 , pp. 505–23.
- DUBÉ, L., & PARÉ, G. "Rigor in Information Systems Positivist Case Research: Current Practices, Trends, and Recommendations," *MIS Quarterly*, vol.27, nº:4, pp. 597-636.
- DUL, J. & HAK, T., 2008, *Case Study Methodology in Business Research*. London, Elsevier.
- ELCOCK, H., 2005, *Local Government*. 3 ed. New York, Routledge.
- ENTICOTT, G. & ENTWISTLE T., 2007, “The spaces of modernisation: outcomes, indicators and the local government modernisation agenda”. *Geoforum*. v 38, n. 5, pp. 999-1011.
- EINSENHARDT, Kathleen M., 1989, Building theories from case study research. *Academy of Management Review*. Stanford, v.14, p.532-550.
- FERLIE, E., ASHBURNER, L., FITZGERALD, L. & PETTIGREW, A., 1996, *The new public management in action*. Oxford, Oxford University Press.
- FILHO, A. P. *A reforma do Estado e municípios: a experiência de Ribeirão Preto*. São Paulo: Makron Books, 1998.
- FREINKMAN, L., & PLEKHA, A., 2010, “Fiscal decentralization and the quality of public services in Russian regions”, *Public Finance and Management*, v. 10, nº1, pp. 117–168.
- FREITAS, H.; OLIVEIRA, M.; SACCOL, A. Z.; MOSCAROLA, J., 2000, “O método de pesquisa *survey*”. *Revista de Administração*. V. 3, pp. 105-112, julho/setembro.
- FREITAS JR., D. B., 2009, *Avaliação da administração pública gerencial em municípios por meio de indicadores*. Dissertação, Universidade Federal de Lavras, Lavras.
- FREITAS JR., D. B. de & MESQUITA, D. L., 2010, “Consórcios Intermunicipais de Políticas Públicas em Minas Gerais: Redes para a Prestação Eficiente de Serviços ao Cidadão”. *Anais do XXXIV Encontro Nacional de Pós-Graduação em Administração*, Rio de Janeiro/RJ, pp. 1-14.
- FREITAS, W. D. de, 2012, “O planejamento regional brasileiro no fim século XX, pos eixos nacionais de integração e desenvolvimento”, *Revista Territorial*, v. 1, jul./dez., pp. 47-72.
- GADREY, J., 2001, “Emprego, produtividade e avaliação do desempenho dos serviços”. In: Salerno, M.S. (org) *Relação de Serviço: produção e avaliação*. São Paulo, Editora SENAC, São Paulo.
- GAINS, F., JOHN, P. C., & STOKER, G., 2005, “Path dependency and the reform of English local government”. *Public Administration*, v 83, n 1, pp. 25-45.
- GARCES, A & SILVEIRA, J. P., 2002, “Gestão pública orientada para resultados no Brasil”. *Revista do Serviço Público*, ano 53, n 4, out-dez.
- GASTER, L., 1996, “Quality services in local government: a bottom-up approach”, *Journal of Management Development*, v. 15, nº 2, pp. 80–96.

- GERTLER, P. J.; MATINEZ, S.; PREMAND, P.; RAWLINGS, L.; & VERMEERSCH, C., 2011, *Impact Evaluation in Practice*, International Bank for Reconstruction and Development, The World Bank, Washington DC.
- GIANESI, I.G.N & CORRÊA, H.L., 1994, *Administração estratégica de serviços: operações para a satisfação do cliente*. São Paulo, Atlas.
- GODOY, Arild Schimidt, 1995, Pesquisa Qualitativa – Tipos Fundamentais, *RAE – Revista de Administração de Empresas*, v.35, n.3, p.20-29.
- GREASLEY, S.; JOHN, P. & WOECDLMAN, H., 2010, “Does Government Performance Matter? The Effects of Local Government on Urban Outcomes in England”. *Urban Studies*, v 48, n. 9, pp. 1835-1851.
- GRINDLE, M. S., 2007, *Going local: decentralization, democratization, and the promise of good governance*. Princeton, Princeton University Press.
- GRÖNROOS, C., 2003, *Marketing: gerenciamento e serviços*. Rio de Janeiro: Elsevier.
- HAIGH, E.H.; FOX, H.E. & DAVIES-COLEMAN, H.D., 2010, “Framework for local government to implement integrated water resource management linked to water service delivery”. *Water Sa (Online)*, v. 36, n. 4, pp. 475-486.
- HANNAH, G.; RAY, M.; WANDERSMAN, A. & CHIEN, V. H., 2010, “Developing performance-based contracts between agencies and service providers: Results from a Getting To Outcomes support system with social service agencies”. *Children and Youth Services Review*, v 32, n 10, pp. 1430-1436.
- HART, C., 1999, *Doing a Literature Review: Releasing the Social Science Research Imagination*. Sage Publications Ltd.
- HATRY, H., 1999, *Performance measurement: getting results*. Washington, DC: Urban Institute Press.
- HATRY, H. P., 2005, “Results Matter: Suggestions for a Developing Country’s Early Outcome Measurement Effort”. In Shah, A. *Public Services Delivery*. Public sector governance and *accountability* series. Washington, DC.: World Bank.
- HEINRICH, C., 2002, “Outcomes-based performance management in the public sector: implications for government *accountability* and effectiveness”. *Public Administration Review*, v. 62, n. 6, pp. 712-725.
- HEINRICH, C. J., 2010, “Como avaliar o desempenho e a efetividade do setor público”. In: Peters, G. e Pierre, J, *Administração Pública: Coletânea*. Trad: Sonia Midori Yamamoto, Miriam Oliveira. Brasília, ENAP.
- HERCULANO, S., 2000, *Qualidade de Vida e Riscos Ambientais*. Niterói: EDUFF.
- HOLZER, M., CHARBONNEAU, E. & KIM, Y., 2009, “Mapping the terrain of public service quality improvement: twenty-five years of trends and practices in the United States”. *International Review of Administrative Sciences*, v. 75, n. 3, pp. 403–418.
- HOOD, C. A., 1991, “Public Management for all seasons?”, *Public Administration*, vol. 69, pp. 3-19.
- HOOD, C., 2007, “Public Management: the world, the movement, the science”. In: Ferlie, E. Lynn Jr. e Pollit, C. (ed) *The Oxford handbook of public management*, Oxford: Oxford University Press.
- IBGE, 2008, *Região de influência das cidades*. Rio de Janeiro.

- IBGE, 2011, *Censo 2010*, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.
- INGRAHAM, P. W., 2007, *In pursuit of performance management: systems in State and Local Government*, Maryland: The Johns Hopkins University Press.
- KEINERT, T. M. M., 2007, *Administração pública no Brasil: crises e mudanças de paradigmas*. 2 ed. São Paulo: Anna Blume; FAPESP.
- KEITH, A., 1993, “Facilities management service design”, *Facilities*, v. 11, n. 4, pp. 1-8.
- KLEIMAN, M., 2011, “Práticas cotidianas nas comunidades populares não articuladas ou mal articuladas às redes de água e esgoto nas metrópoles brasileiras: os casos do Rio de Janeiro e Salvador”, *Território e Planejamento*, Rio de Janeiro: IPPUR/Letra Capital, pp. 303-324.
- JÄÄSKELÄINEN, A., & LÖNNQVIST, A., 2009, “Designing operative productivity measures in public services”. *The Journal Of Information And Knowledge Management Systems*, v. 39, n° 1, pp. 55–67.
- JÄÄSKELÄINEN, A., & LÖNNQVIST, A., 2011, “Public service productivity : how to capture outputs ?” *International Journal of Public Sector Management*, v. 24, n° 4, pp. 289–302.
- JAKOBSEN, M. & ANDERSEN, S. C., 2013, “Coproduction and Equity in Public Service Delivery”, *Public Administration Review*, vol. 73, n° 4, pp. 1-10.
- JANNUZZI, P. de M., 2001, “Repensando a prática de uso de indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas municipais”. *Anais do XXV Encontro Nacional de Pós-Graduação em Administração*, Campinas, São Paulo/SP, pp. 1–12.
- JOHNSTON, R., & CLARK, G., 2002, *Administração de operações de serviços*. São Paulo, Editora Atlas.
- LACERDA, D, DRESCH, A., PROENÇA, A. & ANTUNES JÚNIOR, J. A., 2013, “Design Science Research: Método De Pesquisa Para A Engenharia De Produção” *Gestão & Produção*. Aprovado, com publicação provável para 3ª edição de 2013.
- LEITÃO, K. O., 2009, *A dimensão territorial do Programa de Aceleração do Crescimento: um estudo a partir do PAC no Estado do Pará e o lugar que ele reserva à Amazônia no desenvolvimento do país*. Tese de Doutorado, USP, São Paulo, Brasil.
- LIN, M. C., HUGHES, B. L., KATICA, M. K., DINING-ZUBER, C., & PLSEK, P. E., 2011, “Service Design and Change of Systems : Human-Centered Approaches to Implementing and Spreading Service Design”, *International Journal of Design*, v. 5, n. 2, pp. 73–87.
- LINDBLOM, C. E., 1959, “The Science of “Muddling Through”. *Public Administration Review*, vol. 19, n° 2, pp. 79-88.
- LINDBLOM, C. E., 1979, “Still muddling, not yet through”. *Public Administration Review*, vol. 39 (nov/dec), pp:517–26.
- LITTELL, J. H.; CORCORAM, J. & PILLAI, V., 2008, *Systematic Reviews ana Meta-Analysis*, Oxford, Oxford University Press.
- LOVELOCK, C., & WRIGHT, L., 2004, *Serviços: marketing e gestão*. Editora Saraiva.

- LYNN JR., 2010, “Gestão Pública: Antiga e Nova”. In: Peters, G. e Pierre, J. *Administração Pública: Coletânea*. Tradução Sonia Midori Yamamoto, Miriam Oliveira. São Paulo: Editora UNESP; Brasília, DF: ENAP.
- MACAÉ, 2010, *Plano Local de Habitação de Interesse Social*. Prefeitura Municipal de Macaé.
- MACAÉ, 2012, *Anuário Macaé 2012*. Prefeitura Municipal de Macaé.
- MACROPLAN, Prospectiva Estratégia & Gestão. *Royalties do Petróleo e Desenvolvimento Municipal: Avaliação e Propostas de Melhoria – Relatório Final – versão 1*, 2012.
- MANFREDINI, C., & LOPES, J. R. (1997). “Participação Comunitária em Projetos de Desenvolvimento Local: um estudo no Bairro dos Marins, Piquete/SP”. *Anais do XXI Encontro Nacional de Pós-Graduação em Administração*, Rio das Pedras/RJ, pp. 1–17.
- MARCH, S. & SMITH, G., 1995, “Design and natural science research on information technology”. *Decision Support Systems*, v 15, n 4, pp. 251-266.
- MARQUES, M. A., 2008, *Qualidade de Vida no Município de Macaé – RJ: Análise por Geoprocessamento*. Tese de Doutorado, UFRJ, Rio de Janeiro, RJ, Brasil.
- MARICATO, E., 2009, “Fighting for Just Cities in capitalism’s periphery”. In: Peter Marcuse, *Searching for the just city : debates in urban theory and practice*. Chapter 5, pp. 91-102, New York, Routledge.
- MARTINS. F.& CUNHA JUNIOR, L. A. P., 2009, “Organização governamental: problemas e soluções em perspectiva conceitual e da administração pública brasileira”. In: Modesto, P. *Nova organização administrativa brasileira*. Belo Horizonte: fórum
- MARTINS, R. A., 2012, “Princípios da Pesquisa Científica”. In: Miguel, P. A. C. *Metodologia de pesquisa em engenharia e produção e gestão de operações*. Cap. 1, 2 ed, São Paulo, Ed. Campus.
- MATUS, C., 2000, *O líder sem Estado-Maior*. 1 ed. Brasília, FUNDAP.
- MATUS, C., 2005, *Teoria do Jogo Social*. São Paulo: Fundap.
- McADAM, R. & WALKER, T., 2003, “Evaluating the Best Value framework in UK local government services”. *Public Administration and Development*, v24, pp. 183-196.
- MIGUEL P. A. C. & SOUSA, R., 2012, “O método do estudo de caso na engenharia de produção”. In: Miguel, P. A. C. *Metodologia de pesquisa em engenharia e produção e gestão de operações*. 2 ed, São Paulo: Campus.
- MINISTERIO DAS CIDADES, 2009, *Matriz de indicadores para avaliação do pós-ocupação dos projetos piloto de investimento Intervenção em favelas*. Brasília, DF: Secretaria Nacional de Habitação/Programa Habitar Brasil/BID, Ministério das Cidades, . 2009.
- MINISTERIO DAS CIDADES, 2010, Como produzir moradia bem localizada com recursos do programa minha casa minha vida?: implementando os instrumentos do Estatuto da Cidade / Organização de Raquel Rolnik, textos de Raphael Bischof, Danielle Klintowitz e Joyce Reis Brasília 132 p.
- MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2010, *Economia brasileira em perspectiva*. Brasília.
- MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2013, *Economia brasileira em perspectiva*. Ed: março, Brasília.

- MOGGRIDGE, B., 2007, *Design Interactions*. Massachusetts: Massachusetts Institute of Technology.
- MOORE, N., 1995, *Creating Public Value: strategic management in government*, Cambridge, MA, Harvard University Press.
- MORPHET, J., 2008, *Modern Local Government*. London, Sage Publications.
- MOUSSA, S., & TOUZANI, M., 2010, A literature review of service research since 1993. *Journal of Service Science*, v. 2, n. 2, pp. 173–212.
- MURRAY, G., 2009, “Towards a common understanding of the differences between purchasing, procurement and commissioning in the UK public sector”. *Journal of Purchasing and Supply Management*, v. 15, n. 3, pp. 198-202.
- NASSUNO, M., 2000, “A administração com foco no usuário-cidadão: realizações no governo federal brasileiro nos últimos 5 anos”. *Revista do Serviço Público*, v. 51, n. 4, out-dez, Brasília, ENAP, pp. 61-98.
- NAVARRO, N., 2011, A Intersetorialidade como Modelo de Gestão das Políticas de Combate à Pobreza no Brasil: O Caso do Programa Bolsa Família no Município de Guarulhos. Dissertação de Mestrado. Fundação Getúlio Vargas, São Paulo.
- NERI, M., 2010, A economia do Brasil nos últimos 40 anos e perspectiva para o futuro. Apresentação em evento de 40 anos da Editoria do jornal O Globo.
- OECD - The Organisation for Economic Co-operation and Development, 2008. “Service Delivery in Fragile Situations: key concepts, findings and lessons”. *OECD Journal on Development*, vol. 9, n. 3.
- OLENSCKI, A. R. B., & COELHO, F. de S., 2005, “Varejo de Serviço Público: Conceito, Especificidades e Aplicações no Brasil”. *Anais do XXIX Encontro Nacional de Pós-Graduação em Administração*, Brasília/DF, pp. 1-16.
- OLIVEIRA, A. R., 2010, *Uma Avaliação de Sistemas de Medição de Desempenho para P&D Implantados em Empresas Brasileiras Frente aos Princípios de Construção Identificados na Literatura*. Tese apresentada à UFRJ/COPPE. Rio de Janeiro, RJ, Brasil.
- OSBORNE, D. & GAEBLER, T., 1997, *Reinventando o governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público*. Tradução: Sergio Fernando Guarischi Bath e Ewandro Magalhães Júnior, 9ª ed. Brasília, MH Comunicação.
- PACHECO, R. S., 2010, “A agenda da nova gestão pública”. In: Loureiro, M. R., Abrucio, F. L., Pacheco, R. S. (orgs), *Burocracia e Política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI*, 1 ed, capítulo XX. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- PARASURAMAN, A.; BERRY, L. & ZEITHAML, V., 1990, “Guidelines for Conducting Service Quality Research”, *Quality*, pp. 34-45.
- PARK, J. J., & KERLEY, R., 2011, “Single Outcome Agreements and Partnership Working in Scottish Local Government - Year One”. *Local Government Studies*, v. 37, n.1, pp. 57–76.
- PAULA, A. P. P de., 2011, *Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea*. 6 ed. Rio de Janeiro, Ed. FGV.
- PNUD, 2010, Relatório do Desenvolvimento Humano 2010. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/>.

- PNUD, 2013. Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2013: Metodologia. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/arquivos/fs3-metodologia.pdf>.
- POLLIT, C., 2007, “Decentralization”. In: Ferlie, e. Lynn Jr. E Pollit, C. (ed) *The Oxford handbook of public management*. Oxford: Oxford University Press.
- POLLIT, C., BOUCKAERT, G., 2011, *Public management reform: a comparative analysis—New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. 3 ed. Oxford, Oxford University Press.
- PROCOPIUCK, M., MACHADO, E. T., REZENDE, D. A. & BESSA, F. L. B. N., 2007, “O Plano Plurianual Municipal no sistema de planejamento e orçamento brasileiro” *Revista do Serviço Público*, v. 58, n. 4, Out-Dez, Brasília, ENAP, pp. 397-416.
- PUTNAM, R., 2005, *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. 4 ed. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- QUINN, J. B., 1978, “Strategic change: logical incrementalism”. *Sloan Management Review*, v.20, issue 1, pp. 7-21, Fall, 1978.
- RAMOS, F. R., 2005, “Cartografias sociais como instrumentos de gestão social : a tecnologia a serviço da inclusão social”, *Revista da Administração Pública*, v. 39, n 3, pp. 655–669.
- REIS, P. R. DA C., SILVEIRA, S. DE F. R., & RODRIGUES, P. E. L., 2012, “Impactos da Política Nacional de Irrigação sobre o desenvolvimento socioeconômico da região Norte de Minas Gerais : uma avaliação do Projeto Gorutuba”. *Revista da Administração Pública*, v. 46, nº4, pp. 1101–1130.
- REZENDE, F., 1999, Globalização, Federalismo e Tributação. *Planejamento e Políticas Públicas*. Brasília, n. 20, p. 3-18, dez.
- REZENDE, F. & AFONSO, J. R., 2002 “The Brazilian Federation: Facts, Challenges and Prospects”. *Center for research on economic development and policy reform*, nº 149 (ago).
- RIBEIRO, M, & RIBEIRO, L. C. de Q., 2013, Análise social do território: fundamentos teóricos e metodológicos. 1 ed., Rio de Janeiro, Letra Capital.
- SANDERSON, I., 1996 “Evaluation, learning and the effectiveness of public services: Towards a quality of public service model”. *International Journal of Public Sector Management*, v 9, n 5/6, pp. 90-108.
- SANTOS, R. P. C.; MACIEIRA, A. R. & MIRANDA, T. R., 2004, “Método de intervenção para reforma administrativa em organizações públicas: uma abordagem baseada na gestão de processos”. In: Caulliraux & Yuki. *Gestão Pública e Reforma Administrativa*. Cap. 4, Rio de Janeiro, Editora Lucerna.
- SANTOS, A. V., 2009, *O federalismo do século XXI: paradigmas e desafios – o redesenho do Estado Federal brasileiro*. Tese de Doutorado, Pontifícia Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil.
- SCOTT, D. & VITARTAS, P., 2008, “The role of involvement and attachment in satisfaction with local government services”. *International Journal of Public Sector Management*, v 21, n 1, pp. 45 – 57.

- SCRIPTORE, J. S., 2012, “A estrutura de provisão dos serviços de saneamento básico no Brasil: uma análise comparativa do desempenho dos provedores públicos e privados”, *Revista da Administração Pública*, v. 46, nº 6, pp. 1479–1504.
- SENRA, K. V., 2009, *Políticas Federais de Desenvolvimento Regional no Brasil: uma análise comparada dos Períodos Pós-Guerra (1945-1964, Pós-Golpe < Militar (1964-1988) e Pós-Constituição Federal de 1988 (1988-2009)*. Dissertação de Mestrado, Universidade de Brasília, Brasília, Brasil.
- SHAH, A. & SHAH, S., 2006, “The New Vision of Local Governance and the Evolving Roles of Local Governments”. In: Shah. A. *Local governance in developing countries*. Public sector governance and *accountability* series. Washington DC, World Bank.
- SHANNON, L. M., WALKER, R., & BLEVINS, M., 2009, “Developing a new system to measure outcomes in a service coordination program for youth with severe emotional disturbance”. *Evaluation and program planning*, v. 32, nº 2, pp. 109–118.
- SILVA, G. V.; LACERDA, D.; DA SILVA, M. T. C. & CAULLIRAUX, H. M., 2011, “O que se publica sobre gestão pública local? Classificação e análise da produção científica dos últimos dez anos do EnANPAD a partir dos aspectos metodológicos e de conteúdo”. *Anais do XXXV Encontro Nacional de Pós-Graduação em Administração*, Rio de Janeiro/RJ, pp. 1-16.
- SILVA, M. T. C. da, 2012, *A Nova Dinâmica Regional dos Municípios da Mesorregião Fluminense Ligados À Atividade De Exploração E Produção De Petróleo: Uma Análise Dos Impactos Socioespaciais*. Dissertação apresentada à UFRJ/COPPE. Rio de Janeiro, RJ, Brasil.
- SIMON, H., 1996, *The Sciences of the Artificial*. Massachusetts, MIT Press.
- SIQUEIRA, M. M., & CANÇADO, V. L., 2001, “O desafio da efetividade na gestão de serviços urbanos”, *Revista do Serviço Público*, v. 52, nº 4, out-dez, p. 71-88.
- SLACK, N, CHAMBERS, S., JOHNSTON, R. & BETTS, A., 2008, *Gerenciamento de Operações e Processos*. São Paulo, Ed. Bookman.
- SPIEGEL, M., 2009, *Estatística*. 3. ed. São Paulo: Pearson Makron Books.
- STAKE, R. E., 2005, “Qualitative Case Studies”. In: Dezin & Lincoln (ed.), chapter 17, *The Sage handbook of qualitative research*, 3 ed., London, SagePublications.
- STASSUN, C. C. S., & FILHO, K. P., 2012, “Geoprocessamento como prática biopolítica no governo municipal”. *Revista da Administração Pública*, v. 46, nº6, pp. 1649–1670.
- STIGLITZ, J.E., 2003, *Os exuberantes anos 90: uma nova interpretação da época mais próspera da história*. São Paulo, Companhia das Letras.
- STIGLITZ, J. E., 2010, *O mundo em queda livre: os Estados Unidos, o mercado livre e o naufrágio da economia mundial*. trad: José Viegas Filho. São Paulo, Companhia das Letras.
- SULLIVAN, H. & SKELCHER, C. 2002, *Working across boundaries : collaboration in public services*. New York, Palgrave Macmillan.
- SWINDELL, D., & KELLY, J., 2005, “Performance Measurement Versus City Service Satisfaction : Intra-City Variations in Quality?” *Social Science Quarterly*, v. 86, nº 3, pp. 704-723.



- TELLES, E. E., 1995, “Structural sources of socioeconomic segregation in Brazilian Metropolitan Areas”. *American Journal of Sociology*, v 100, n 5, pp. 1119-1223.
- TELLES, V. da S., 2010, *A cidades nas fronteiras do legal e ilegal*. Belo Horizonte: Argymentvm.
- TOMIO, F. R., 2002, “A criação de municípios após a Constituição de 1988”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 17, n 48. São Paulo.
- TRANFIELD, D. & VAN AKEN, J. E., 2006, “Management as a *Design Science* Mindful of Art and Surprise: A Conversation Between Anne Huff, David Tranfield, and Joan Ernst van Aken”. *Journal of Management Inquiry*, v 15, n 4, pp. 413-424.
- TREVISAN, A. P., & VAN BELLEN, H. M., 2006, “Análise de Políticas Públicas: O Caso do Projeto Microbacias”. *Anais do XXX Encontro Nacional de Pós-Graduação em Administração*, Salvador, BA, pp. 1-16.
- TROSA, S., 2001, *Gestão pública por resultados*. Rio de Janeiro, Revan.
- UNITED CITIES AND LOCAL GOVERNMENTS, 2008, *Decentralization and local democracy in the world : first global report*. Barcelona.
- VAN AKEN, J. E., 2004, “Management Research Based on the Paradigm of the *Design Sciences*: The Quest for Field-Tested and Grounded Technological Rules”. *Journal of Management Studies*, v. 41, n. 2, pp. 219-246.
- VAN AKEN, J. E., 2005, “Management Research as a *Design Science*: Articulating the Research Products of Mode 2 Knowledge Production in Management”. *British Journal of Management*, v 16, n 1, pp. 19-36.
- VAN LOON, J. H. M., BONHAM, G. S., PETERSON, D. D., SCHALOCK, R. L., CLAES, C., & DECRAMER, A. E. M., 2013, “The use of evidence-based outcomes in systems and organizations providing services and supports to persons with intellectual disability”. *Evaluation and program planning*, v. 36, n. 1, pp. 80–7.
- VAN RYZIN, G. G., 2004, “Expectations, performance, and citizen satisfaction with urban services”, *Journal of Policy Analysis and Management*, v. 23, nº 3, pp. 433–448.
- VIANNA, R., MOURA, L. S., & DUTT-ROSS, S., 2011. “Reflexões sobre a Qualidade de Vida dos Municípios do Estado do Rio de Janeiro e suas Potenciais Implicações para a Formulação de Políticas Públicas”. *Anais do XXXV Encontro Nacional de Pós-Graduação em Administração*, Rio de Janeiro/RJ, pp. 1-16.
- VILHENA, R.; MARTINS, H. F. MARINI, C. & GUIMARÃES, T.B., 2006, *O choque de gestão em Minas Gerais: políticas da gestão pública para o desenvolvimento*. Belo Horizonte, Editora UFMG.
- VILLANUEVA, L. F. A., 1992 “Estudio Introductorio”. Villanueva (ed), *La Hechura de las Políticas*, cap. 1, México, San Ángel, Miguel Angel Porrúa.
- VILLANUEVA, L. F. A., 1993 “Estudio Introductorio”. Villanueva (ed), *La Implementación de la Política*, cap. 1, México, San Ángel, Miguel Angel Porrúa.
- VELOSO, J. F. MONASTERIO, VIEIRA, R. & MIRANDA, R. B., 2011, “Uma visão inicial dos subsistemas da gestão pública municipal.” In: Veloso (orgs.). *Gestão municipal no Brasil: um retrato das prefeituras*. Brasília: Ipea.

WALLIS, J. O., & DOLLERY, B., 2001, “Local government policy evolution in New Zealand: radical reform and the ex post emergence of consensus or rival advocacy coalitions”, *Public Administration*, v. 79, n 3, pp. 533-560.

WOLLMANN, H., 2000, “Local government modernization in Germany: between incrementalism and reform waves”. *Public Administration*, 78(4), pp. 915-936.

WAHRLICH, B. de S. A., 1983, *Reforma do Estado na Era Vargas*, Rio de Janeiro, FGV.

WAHRLICH, B. de S., 1984, “A reforma administrativa no Brasil: experiências anteriores, situação atual e perspectivas: uma apreciação geral”. *Revista da Administração Pública*, v18, n 1( jan).

WARNER, M. E., 2010, “The Future of Local Government: Twenty-First-Century Challenges”, *Public Administration Review*, v. 70, pp. 145–147.

YIN, R. K., 2009, *Case study research: design and methods*. 4 ed, Applied social research methods Series, v 5. London: Sage Publications

YUSOFF, W. Z. W., ISMAIL, M., & NEWELL, G., 2008, “FM-SERVQUAL: a new approach of service quality measurement framework in local authorities”, *Journal of Corporate Real Estate*, v. 10, n. 2, pp. 130–144.

ZARIFIAN, P. 2001, “Valor, organização e competência na produção de serviço”. In: Salerno, M.S. (org) *Relação de Serviço: produção e avaliação*. São Paulo, Editora SENAC São Paulo.

## 8 Apêndices

### 8.1 Apêndice 1: Roteiro Semiestruturado, variante aplicada à Equipe do PAC Nova Esperança

#### **Gerente e Subgerentes:**

- a) Como foi o processo de escolha do bairro Nova Esperança, dentre as outras localidades de Macaé, para concorrer aos recursos do PAC 1? Alguns bairros recebem priorização de investimentos e serviços por algum critério explicitamente? Algum índice é utilizado para isso?
- b) Há ferramentas de georreferenciamento para armazenamento e disposição de informações para diagnóstico no município e/ou suporte à elaboração de programas e serviços públicos
- c) Como foi o entendimento mais detalhado da situação da localidade de “Nova Esperança”?
- d) Quais foram os objetivos da intervenção em “Nova Esperança”? Quais impactos foram almejados? Eles advieram do entendimento detalhado da comunidade? A população participou da definição desses objetivos?
- e) Como o projeto de serviços foi desenvolvido? Houve participação da população em seu desenvolvimento e/ou aprovação? Outros setores do município contribuíram para o projeto?
- f) Foram estabelecidos níveis de serviços para eles? Tais níveis estavam relacionados aos impactos?
- g) Existe alguma ação prevista para análise do impacto da intervenção? Como ela está estruturada? Ela será divulgada e/ou discutida com a população local?

#### **Questões específicas para profissionais da Equipe Técnico Social:**

Com base no ciclo esperado, discutir:

- a) Quais foram as formas utilizadas para o entendimento da situação específica de Nova Esperança? Isso ocorreu antes ou depois da aprovação de orçamento pelo Governo Federal?
- b) Em que medida, a população trouxe demandas para a intervenção e em que medida elas foram contempladas?
- c) Quais são os mecanismos utilizados pelo TTS e para quais objetivos?

#### **Questões específicas para profissionais da Equipe de Projeto:**

Com base no ciclo esperado, discutir:

- a) Quais foram as formas utilizadas para o entendimento da situação específica de Nova Esperança? Como a população local foi envolvida no desenvolvimento do projeto?
- b) Em que medida, a população trouxe demandas para a intervenção e em que medida elas foram contempladas?

- c) O projeto de intervenção foi desenvolvido antes ou depois desse entendimento?  
Em que medida, o projeto foi conformato pelo entendimento da situação?
- d) Como foi o acompanhamento da execução da intervenção?
- e) O que continha o projeto desenvolvido? Em que medida especialistas de outros setores foram utilizados? Houve alguma especificação do serviço que será prestado após as obras?

## 8.2 Apêndice 2: Roteiro Semiestruturado, variante aplicada aos Cidadãos residentes em Nova Esperança

### *Participação*

- a) Como foi o contato da equipe do PAC com os moradores durante o processo da intervenção? Era um processo participativo? O que e como era feito?
- b) Você participava das assembleias? Participa das reuniões das ruas e/ou dos prédios?
- c) Você percebe alguma diferença significativa da área da comunidade já urbanizada frente à área não urbanizada?
- d) Você foi contemplado por uma Unidade Habitacional? Por qual motivo? Como esta mudança causará impacto em sua vida?

### **Específico para a população da Bacia 1 (área urbanizada)**

#### *Serviços Públicos*

- Como era o serviço de distribuição de água nessa área urbanizada antes da intervenção? E, agora, pós-intervenção como o serviço está? Você classifica que houve uma melhoria ou uma piora do mesmo?
- Como era o serviço de distribuição de coleta de lixo nessa área urbanizada antes da intervenção? E, agora, pós-intervenção como o serviço está? Você classifica que houve uma melhoria ou uma piora do mesmo?
- Como era o serviço de esgotamento nessa área urbanizada antes da intervenção? E, agora, pós-intervenção como o serviço está? Você classifica que houve uma melhoria ou uma piora do mesmo?
- Como era o serviço de iluminação pública nessa área urbanizada antes da intervenção? E, agora, pós-intervenção como o serviço está? Você classifica que houve uma melhoria ou uma piora do mesmo?
- Como era o serviço de transportes nessa área urbanizada antes da intervenção? E, agora, pós-intervenção como o serviço está? Você classifica que houve uma melhoria ou uma piora do mesmo?
- Como era a ocorrência de enchentes no bairro antes da intervenção? E, agora, pós-intervenção como está? Você classifica que houve uma melhoria ou uma piora do mesmo?
- Como o serviço de educação está atualmente na sua rua? Você o classifica como adequado? Por quê?
- Como o serviço de saúde está atualmente na sua rua? Você o classifica como adequado? Por quê?
- No geral, acha que com a obra o bairro avançou comparando a situação pré-intervenção e a situação pós-intervenção?

### **Específico para a população das Bacias 2 e 3 (área ainda não urbanizada)**

- Como o serviço de distribuição de água está atualmente na sua rua? Você o classifica como adequado? Por quê?
- Como o serviço de coleta de lixo está atualmente na sua rua? Você o classifica como adequado? Por quê?

- Como o serviço de esgotamento está atualmente na sua rua? Você o classifica como adequado? Por quê?
- Como a iluminação pública está atualmente na sua rua? Você o classifica como adequado? Por quê?
- Como a iluminação pública está atualmente na sua rua? Você o classifica como adequado? Por quê?
- Como o serviço de transporte público está atualmente na sua rua? Você o classifica como adequado? Por quê?
- Como o serviço de transporte público está atualmente na sua rua? Você o classifica como adequado? Por quê?
- Como o serviço de educação está atualmente na sua rua? Você o classifica como adequado? Por quê?
- Como o serviço de saúde está atualmente na sua rua? Você o classifica como adequado? Por quê?
- Como é a ocorrência de enchentes no bairro antes da intervenção?
- No geral, acha que com a obra a Bacia 1 avançou comparando a situação pré-intervenção e a situação pós-intervenção?

## 8.3 Apêndice 3: Questionário Estruturado para o Survey

Sexo:

Rua:

Idade:

Tempo que vive na comunidade:

Quantidade de pessoas que vivem na residência:

Você foi contemplado com a Unidade Habitacional?

Você costumava participar das reuniões/assembleias conduzidas pela equipe do PAC?

Quantas vezes:

SEMPRE     MUITAS     POUCAS     NUNCA

Costumava participar dessas reuniões falando?

SIM     NÃO

Acha que essas reuniões/assembleias eram importantes? SIM    NÃO? Por quê?

A intervenção causou mudanças no serviço de distribuição de água? MELHOROU MUITO, MELHOROU POUCO, NÃO HOUVE ALTERAÇÃO, PIOROU POUCO, PIOROU MUITO? Por quê?

A intervenção causou mudanças no serviço de coleta de lixo? MELHOROU MUITO, MELHOROU POUCO, NÃO HOUVE ALTERAÇÃO, PIOROU POUCO, PIOROU MUITO? Por quê?

A intervenção causou mudanças no serviço de esgoto? MELHOROU MUITO, MELHOROU POUCO, NÃO HOUVE ALTERAÇÃO, PIOROU POUCO, PIOROU MUITO? Por quê?

A intervenção causou mudanças no serviço de iluminação pública? MELHOROU MUITO, MELHOROU POUCO, NÃO HOUVE ALTERAÇÃO, PIOROU POUCO, PIOROU MUITO? Por quê?

A intervenção causou mudanças no serviço de transportes? MELHOROU MUITO, MELHOROU POUCO, NÃO HOUVE ALTERAÇÃO, PIOROU POUCO, PIOROU MUITO? Por quê?

A intervenção causou mudanças no serviço de educação? MELHOROU MUITO, MELHOROU POUCO, NÃO HOUVE ALTERAÇÃO, PIOROU POUCO, PIOROU MUITO? Por quê?

A intervenção causou mudanças no serviço de saúde MELHOROU MUITO, MELHOROU POUCO, NÃO HOUVE ALTERAÇÃO, PIOROU POUCO, PIOROU MUITO? Por quê? NÃO HOUVE ALTERAÇÃO MUDOU MUITO, PIOROU POUCO, PIOROU MUITO a ocorrência de enchentes no bairro?

No geral, acha que com a obra o bairro MELHOROU MUITO, MELHOROU POUCO, NÃO HOUVE ALTERAÇÃO, PIOROU POUCO, PIOROU MUITO? Por quê?

OBS: \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

## 8.4 Apêndice 4: Tabelas oriundas das frequências e durações das categorias e famílias dos entrevistados

Tabela 24 – Categorias do entrevistado “Entrevistado 1 - Gerente do Programa”. Fonte: o autor.

<b>Categorias</b>	<b>Quantidade</b>	<b>Duração (min: seg)</b>	<b>Média de tempo por citação (min: seg)</b>
Nova forma de intervir em aglomerados subnormais	9	04:49	00:32
Mecanismos de mobilização do trabalho técnico social	7	04:07	00:35
Análise técnica para o desenvolvimento do projeto	3	01:44	00:35
Objetivos da Intervenção	3	00:34	00:11
Situação de Nova Esperança pré-intervenção	3	01:24	00:28
Demandas submetidas ao Governo Federal	2	00:48	00:24
Descrédito da população local	1	00:16	00:16
Desenvolvimento do Projeto Básico	1	00:04	00:04
Execução da Obra	1	00:05	00:05
Funções do operador do PAC	1	00:26	00:26
$\Sigma$	<b>31</b>	<b>14:17</b>	<b>00:28</b>

Tabela 25 – Categorias do “Entrevistado 2 - Equipe Projeto e Obras”. Fonte: o autor.

<b>Categorias</b>	<b>Quantidade</b>	<b>Duração (min: seg)</b>	<b>Média de tempo por citação (min: seg)</b>
Não integração entre as secretarias no programa	8	04:04	00:30
Objetivos do PAC	4	03:04	00:46
Nova forma de intervir em assentamentos precários	4	02:18	00:35
Situação de Nova Esperança pré-intervenção	3	02:00	00:40
Insuficiência dos recursos destinados a Macaé pelo PAC	3	02:28	00:49
Iniciativa de integração	2	00:33	00:17
Descrédito da população local	2	00:48	00:24
Demandas submetidas ao Governo Federal	2	01:43	00:51
Atrasos	2	00:23	00:11
Aprovação do Ministério das Cidades	2	00:50	00:25
Objetivos do trabalho técnico social	1	00:10	00:10
Mecanismos de mobilização do trabalho técnico social	1	00:16	00:16
Iniciativa da equipe técnica ( <i>bottom-up</i> )	1	00:19	00:19
Funções do operador do PAC	1	00:52	00:52
Execução da obra	1	00:14	00:14
Estação de tratamento de esgoto inacabada	1	00:09	00:09



<b>Categorias</b>	<b>Quantidade</b>	<b>Duração (min: seg)</b>	<b>Média de tempo por citação (min: seg)</b>
Desenvolvimento do projeto básico	1	01:12	01:12
Busca por recursos federais	1	00:19	00:19
$\Sigma$	<b>40</b>	<b>21:42</b>	<b>00:33</b>

Tabela 26 – Categorias do “Entrevistado 3 - Equipe Projeto e Obras”. Fonte: o autor.

<b>Categorias</b>	<b>Quantidade</b>	<b>Duração (min:seg)</b>	<b>Média de tempo por citação (min:seg)</b>
Serviços pós-intervenção	6	05:25	00:54
Mecanismos de mobilização do trabalho técnico social	7	04:46	00:41
Relevância da infraestrutura	6	04:19	00:43
Nova forma de intervir em assentamentos precários	3	02:46	00:55
Funções do operador do PAC	4	02:45	00:41
Impactos	5	02:39	00:32
Objetivos do PAC	2	01:30	00:45
Ação da população	1	01:20	01:20
Análise técnica para o desenvolvimento do projeto	1	00:55	00:55
Objetivos da Intervenção	1	00:46	00:46
Estação de tratamento de esgoto inacabada	1	00:46	00:46
Demandas submetidas ao Governo Federal	1	00:31	00:31
Situação de Nova Esperança pré-intervenção	1	00:22	00:22
Busca por recursos federais	1	00:17	00:17
Aprovação do Ministério das Cidades	1	00:10	00:10
Execução da Obra	1	00:21	00:21
$\Sigma$	<b>42</b>	<b>00:29:38</b>	<b>00:00:42</b>

Tabela 27 - Categorias do “Entrevistado 4 - Equipe Trabalho Técnico Social”. Fonte: o autor.

<b>Categorias</b>	<b>Quantidade</b>	<b>Duração (min:seg)</b>	<b>Média de tempo por citação (min:seg)</b>
Mecanismos de mobilização do trabalho técnico social	9	10:34	01:10
Desenvolvimento local (trabalho e renda)	4	06:36	01:39
Descrédito da população local	4	02:37	00:39
Educação ambiental	2	02:22	01:11
Impactos	2	02:14	01:07
Nova forma de intervir em assentamentos precários	7	02:08	00:18
Relação entre demandas levantadas e o projeto	4	01:54	00:29
Ação da população	3	01:16	00:25
Serviços pós-intervenção	2	01:07	00:34
Iniciativa da equipe técnica ( <i>bottom-up</i> )	2	01:06	00:33
Ações dos prestadores de serviços	1	01:02	01:02

<b>Categorias</b>	<b>Quantidade</b>	<b>Duração (min:seg)</b>	<b>Média de tempo por citação (min:seg)</b>
Situação de Nova Esperança pré-intervenção	3	00:56	00:19
Objetivos do trabalho técnico social	1	00:22	00:22
Desenvolvimento do projeto básico	1	00:12	00:12
Estação de tratamento de esgoto inacabada	1	00:11	00:11
$\Sigma$	<b>46</b>	<b>34:37</b>	<b>00:45</b>

Tabela 28 - Categorias do “Entrevistado 5 - Equipe Trabalho Técnico Social”. Fonte: o autor.

<b>Categorias</b>	<b>Quantidade</b>	<b>Duração (min:seg)</b>	<b>Média de tempo por citação (min:seg)</b>
Mecanismos de mobilização do trabalho técnico social	7	03:35	00:31
Ação da população	3	02:18	00:46
Objetivos da Intervenção	5	01:30	00:18
Impactos	3	01:26	00:29
Objetivos do trabalho técnico social	3	01:14	00:25
Situação de Nova Esperança pré-intervenção	2	01:10	00:35
Desenvolvimento local (trabalho e renda)	2	01:01	00:30
Funções do operador do PAC	1	00:50	00:50
Serviços pós-intervenção	2	00:19	00:10
Análise técnica para o desenvolvimento do projeto	1	00:12	00:12
Objetivos do PAC	1	00:05	00:05
$\Sigma$	<b>30</b>	<b>13:40</b>	<b>00:27</b>

Tabela 29 - Categorias do “Entrevistado 6 - Equipe Trabalho Técnico Social”. Fonte: o autor.

<b>Categorias</b>	<b>Quantidade</b>	<b>Duração (min:seg)</b>	<b>Média de tempo por citação (min:seg)</b>
Mecanismos de mobilização do trabalho técnico social	4	03:32	00:53
Serviços pós-intervenção	5	02:45	00:33
Ações dos prestadores de serviços	3	01:56	00:39
Ação da população	3	01:32	00:31
Educação ambiental	2	01:28	00:44
Desenvolvimento local (trabalho e renda)	4	01:04	00:16
Nova forma de intervir em assentamentos precários	2	00:38	00:19
Atrasos	1	00:33	00:33
Impactos	1	00:10	00:10
$\Sigma$	<b>25</b>	<b>13:38</b>	<b>00:33</b>

Tabela 30 – Quantidade e durações das citações por categoria (colunas) e entrevistado (linhas) que compõem a família “*Processo de intervenção*”. Fonte: o autor.

Categoria // Entrevista		Descrédito da população local	Demandas submetidas ao Governo Federal	Análise técnica para o desenvolvimento do projeto	Objetivos da Intervenção	Insuficiência dos recursos destinados a Macaé pelo PAC 1	Relação entre demandas levantadas e o projeto	Desenvolvimento do projeto básico	Iniciativa da equipe técnica ( <i>bottom-up</i> )	Aprovação do Ministério das Cidades	Atrasos	Execução da obra	Busca por recursos federais	Σ
1	Qtd	1	2	3	3			1				1		<b>11</b>
	Dur	00:16	00:48	01:44	00:34			00:04				00:05		<b>03:31</b>
2	Qtd	2	2			3		1	1	2	2	1	1	<b>15</b>
	Dur	00:48	01:43			02:28		01:12	00:19	00:50	00:23	00:14	00:19	<b>08:16</b>
3	Qtd		1	1	1					1		1	1	<b>6</b>
	Dur		00:31	00:55	00:46					00:10		00:21	00:17	<b>03:00</b>
4	Qtd	4					4	1	2					<b>11</b>
	Dur	02:37					01:54	00:12	01:06					<b>05:49</b>
5	Qtd			1	5									<b>6</b>
	Dur			00:12	01:30									<b>01:42</b>
6	Qtd										1			<b>1</b>
	Dur										00:33			<b>00:33</b>
Σ	Qtd	<b>7</b>	<b>5</b>	<b>5</b>	<b>9</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>2</b>	<b>50</b>
	Dur.	<b>03:41</b>	<b>03:02</b>	<b>02:51</b>	<b>02:50</b>	<b>02:28</b>	<b>01:54</b>	<b>01:28</b>	<b>01:25</b>	<b>01:00</b>	<b>00:56</b>	<b>00:40</b>	<b>00:36</b>	<b>22:51</b>

Tabela 31 -- Quantidade e durações das citações por categoria (colunas) e entrevistado (linhas) que compõem a família “Urbanização pelo PAC”. Fonte: o autor.

Categoria // Entrevista		Situação de Nova Esperança pré-intervenção	Nova forma de intervir em assentamentos precários	Ação da população	Objetivos do PAC	Funções do operador do PAC	$\Sigma$
1	Qtd	3	9			1	<b>13</b>
	Dur	01:24	04:49			00:26	<b>06:39</b>
2	Qtd	3	4		4	1	<b>12</b>
	Dur	02:00	02:18		03:04	00:52	<b>08:14</b>
3	Qtd	1	3	1	2	4	<b>11</b>
	Dur	00:22	02:46	01:20	01:30	02:45	<b>08:43</b>
4	Qtd	3	7	3			<b>13</b>
	Dur	00:56	02:08	01:16			<b>04:20</b>
5	Qtd	2		3	1	1	<b>7</b>
	Dur	01:10		02:18	00:05	00:50	<b>04:23</b>
6	Qtd		2	3			<b>5</b>
	Dur		00:38	01:32			<b>02:10</b>
$\Sigma$	<b>Qtd</b>	<b>12</b>	<b>25</b>	<b>10</b>	<b>7</b>	<b>7</b>	<b>61</b>
	<b>Dur</b>	<b>05:52</b>	<b>12:39</b>	<b>06:26</b>	<b>04:39</b>	<b>04:53</b>	<b>34:29</b>

Tabela 32 -- Quantidade e durações das citações por categoria (colunas) e entrevistado (linhas) que compõem a família “Participação e ações do Trabalho Técnico Social”. Fonte: o autor.

Categoria // Entrevista		Educação ambiental	Objetivos do trabalho técnico social	Mecanismos de mobilização do trabalho técnico social	Desenvolvimento local (trabalho e renda)	$\Sigma$
1	Qtd			7		<b>7</b>
	Dur			04:07		<b>04:07</b>
2	Qtd		1	1		<b>2</b>
	Dur		00:10	00:16		<b>00:26</b>
3	Qtd			7		<b>7</b>
	Dur			04:46		<b>04:46</b>
4	Qtd	2	1	9	4	<b>16</b>
	Dur	02:22	00:22	10:34	06:36	<b>19:54</b>
5	Qtd		3	7	2	<b>12</b>
	Dur		01:14	03:35	01:01	<b>05:50</b>
6	Qtd	2		4	4	<b>10</b>
	Dur	01:28		03:32	01:04	<b>06:04</b>
$\Sigma$	<b>Qtd</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>35</b>	<b>10</b>	<b>54</b>
	<b>Dur</b>	<b>03:50</b>	<b>01:46</b>	<b>26:50</b>	<b>08:41</b>	<b>00:41:07</b>

Tabela 33 – Quantidade e durações das citações por categoria (colunas) e entrevistado (linhas) que compõem a família “*Infraestrutura, serviços públicos e impactos*”. Fonte: o autor.

Categoria // Entrevista		Serviços pós- intervenção	Impactos	Relevância da infraestrutura	Não integração entre as secretarias no programa	Ações dos prestadores de serviços	Estação de tratamento de esgoto inacabada	Σ
1	Qtd							<b>0</b>
	Dur							<b>00:00</b>
2	Qtd				8		1	<b>11</b>
	Dur				04:04		00:09	<b>04:46</b>
3	Qtd	6	5	6			1	<b>18</b>
	Dur	05:25	02:39	04:19			00:46	<b>13:09</b>
4	Qtd	2	2			1	1	<b>6</b>
	Dur	01:07	02:14			01:02	00:11	<b>04:34</b>
5	Qtd	2	3					<b>5</b>
	Dur	00:19	01:26					<b>01:45</b>
6	Qtd	5	1			3		<b>9</b>
	Dur	02:45	00:10			01:56		<b>04:51</b>
Σ	Qtd	<b>15</b>	<b>11</b>	<b>6</b>	<b>8</b>	<b>4</b>	<b>3</b>	<b>49</b>
	Dur	<b>09:36</b>	<b>06:29</b>	<b>04:19</b>	<b>04:04</b>	<b>02:58</b>	<b>01:06</b>	<b>29:05</b>

Tabela 34 - Quantidades e durações das categorias por cidadão contidas na família “*Comportamento da População Local*”. Fonte: o autor.

Categorias // Cidadãos Entrevistados		Ação da população	Descrédito da população local	Σ	
Parte Urbanizada	1 (Qtd // Duração)	1 00:44	3 01:22	<b>4</b> <b>02:06</b>	
	2 (Qtd // Duração)	1 00:19		<b>1</b> <b>00:19</b>	
	3 (Qtd // Duração)	1 00:07	1 00:27	<b>2</b> <b>00:34</b>	
	4 (Qtd // Duração)				
	5 (Qtd // Duração)				
	8 (Qtd // Duração)				
	Parte não	6 (Qtd // Duração)			
		7 (Qtd // Duração)	1 00:37		<b>1</b> <b>00:37</b>

Categorias // Cidadãos Entrevistados	Ação da população	Descrédito da população local	Σ
Σ	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>8</b>
	<b>01:47</b>	<b>01:49</b>	<b>03:36</b>

Tabela 35 – Quantidades e durações das categorias por cidadão contidas na família “Percepções sobre o processo de intervenção”. Fonte: o autor.

Categorias // Cidadãos Entrevistados	Atrasos	Ações dos prestadores de serviços	Ênfase à condução participativa	Expectativa com os investimentos do PAC2	Favorável a pagar por serviço com qualidade	Desconhecimento do projeto do PAC 2	Σ
Parte Urbanizada	1 (Qtd // Duração)		4				<b>4</b>
			03:10				<b>03:10</b>
	2 (Qtd // Duração)		2				<b>2</b>
		00:48					<b>00:48</b>
	3 (Qtd // Duração)			6	5		<b>11</b>
				03:52	01:48		<b>05:40</b>
	4 (Qtd // Duração)	2					<b>2</b>
		01:32					<b>01:32</b>
5 (Qtd // Duração)			1		2	<b>3</b>	
			01:17		00:30	<b>01:47</b>	
8 (Qtd // Duração)	1		1			<b>2</b>	
	00:31		00:57			<b>1:28</b>	
Parte não Urbanizada	6 (Qtd // Duração)					1	<b>1</b>
						00:10	<b>00:10</b>
7 (Qtd // Duração)						2	<b>2</b>
						01:48	<b>01:48</b>
Σ	<b>3</b>	<b>2</b>	<b>12</b>	<b>5</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>27</b>
	<b>02:03</b>	<b>00:48</b>	<b>09:16</b>	<b>01:48</b>	<b>00:30</b>	<b>01:58</b>	<b>16:23</b>

Tabela 36 - Quantidades e durações das categorias por cidadão contidas na família “*Serviços de distribuição de águas*”. Fonte: o autor.

Categorias // Cidadãos Entrevistados		Água: Melhorou muito	Água: Melhorou pouco	Água: Piorou muito
Parte Urbanizada	1 (Qtd // Duração)		2 01:45	
	2 (Qtd // Duração)			1 00:54
	3 (Qtd // Duração)		5 02:51	
	4 (Qtd // Duração)			4 00:55
	5 (Qtd // Duração)	1 00:41		
	8 (Qtd // Duração)			1 02:07
Parte não Urbanizada	6 (Qtd // Duração)			
	7 (Qtd // Duração)		1 01:08	
<b>Σ</b>		<b>1</b>	<b>8</b>	<b>6</b>
		<b>00:41</b>	<b>05:44</b>	<b>03:56</b>

Tabela 37 - Quantidades e durações das categorias por cidadão contidas na família “*Serviços de coleta de esgoto*”. Fonte: o autor.

Categorias // Cidadãos Entrevistados		Coleta de esgoto: inadequado na parte não urbanizada	Coleta de esgoto: Não houve alteração	Coleta de esgoto: Piorou muito	Coleta de esgoto: Melhorou muito	Estação de tratamento de esgoto inacabada	<b>Σ</b>
Parte Urbanizada	1 (Qtd // Duração)		2 02:20			1 01:20	<b>3</b> <b>03:40</b>
	2 (Qtd // Duração)		1 00:15				<b>1</b> <b>00:15</b>
	3 (Qtd // Duração)		1 00:13			1 00:18	<b>2</b> <b>00:31</b>
	4 (Qtd // Duração)			2 01:00			<b>2</b> <b>01:00</b>
	5				1		<b>1</b>

Categorias // Cidadãos Entrevistados		Coleta de esgoto: inadequado na parte não urbanizada	Coleta de esgoto: Não houve alteração	Coleta de esgoto: Piorou muito	Coleta de esgoto: Melhorou muito	Estação de tratamento de esgoto inacabada	Σ
	(Qtd // Duração)				00:47		<b>00:47</b>
	8 (Qtd // Duração)			1 00:32		2 01:23	<b>3 01:55</b>
Parte não Urbanizada	6 (Qtd // Duração)	1 00:44	1 01:16				<b>2 02:00</b>
	7 (Qtd // Duração)	1 01:46					<b>1 01:46</b>
Σ		<b>2 02:30</b>	<b>5 04:04</b>	<b>3 01:32</b>	<b>1 00:47</b>	<b>4 03:01</b>	<b>15 11:54</b>

Tabela 38 - Quantidades e durações das categorias por cidadão contidas na família “*Serviços de coleta de lixo*”. Fonte: o autor.

Categorias // Cidadãos Entrevistados		Coleta de lixo: adequado na parte não urbanizada	Coleta de lixo: Melhorou muito	Coleta de lixo: Melhorou pouco	Coleta de lixo: Não houve alteração
Parte Urbanizada	1 (Qtd // Duração)		1 00:29		
	2 (Qtd // Duração)				1 00:32
	3 (Qtd // Duração)			1 01:22	
	4 (Qtd // Duração)				1 00:11
	5 (Qtd // Duração)		1 01:03		
	8 (Qtd // Duração)				1 00:51
Parte não Urbanizada	6 (Qtd // Duração)	1 01:47			
	7 (Qtd // Duração)	1 00:18			
Σ		2 02:05	2 01:32	1 01:22	3 01:34



Tabela 39 - Quantidades e durações das categorias por cidadão contidas na família “*Drenagem de águas pluviais*”. Fonte: o autor.

Categorias // Cidadãos Entrevistados		Enchente e Lama nas ruas: Melhorou muito	Enchente e Lama: inadequado na parte não urbanizada
Parte Urbanizada	1 (Qtd // Duração)	1 03:14	
	2 (Qtd // Duração)	2 00:44	
	3 (Qtd // Duração)	2 00:44	
	4 (Qtd // Duração)	3 01:32	
	5 (Qtd // Duração)	2 00:30	
	8 (Qtd // Duração)	2 02:09	
	Parte não Urbanizada	6 (Qtd // Duração)	
7 (Qtd // Duração)		1 00:52	
$\Sigma$		<b>13</b>	<b>1</b>
		<b>09:45</b>	<b>01:34</b>

Tabela 40 - Quantidades e durações das categorias por cidadão contidas na família “*Mobilidade urbana*”.  
Fonte: o autor.

Categorias // Cidadãos Entrevistados		Transporte: adequado na área não urbanizada	Transporte: Melhorou muito
Parte Urbanizada	1 (Qtd // Duração)		2 01:29
	2 (Qtd // Duração)		1 00:15
	3 (Qtd // Duração)		2 00:35
	4 (Qtd // Duração)		1 00:31
	5		1

Categorias // Cidadãos Entrevistados		Transporte: adequado na área não urbanizada	Transporte: Melhorou muito
	(Qtd // Duração)		00:34
	8 (Qtd // Duração)		1 00:45
Parte não Urbanizada	6 (Qtd // Duração)	1 01:40	
	7 (Qtd // Duração)	1 01:03	
	<b>Σ</b>	<b>2</b>	<b>8</b>
		<b>02:43</b>	<b>04:09</b>

Tabela 41 - Quantidades e durações das categorias por cidadão contidas na família “*Novas unidades habitacionais*”. Fonte: o autor.

Categorias // Cidadãos Entrevistados		Unidades habitacionais: melhorou muito para pessoas em áreas de risco	Reativo à mudança para a Unidade Habitacional	Favorável à mudança para a Unidade Habitacional
Parte Urbanizada	1 (Qtd // Duração)			
	2 (Qtd // Duração)			1 00:44
	3 (Qtd // Duração)	1 00:44		
	4 (Qtd // Duração)		6 04:51	
	5 (Qtd // Duração)		5 02:58	
	8 (Qtd // Duração)		2 04:36	
	Parte não Urbanizada	6 (Qtd // Duração)		
7 (Qtd // Duração)				
<b>Σ</b>		<b>1</b> <b>00:44</b>	<b>13</b> <b>12:25</b>	<b>1</b> <b>00:44</b>

Tabela 42 - Quantidades e durações das categorias por cidadão contidas na família “Segurança Pública”.

Fonte: o autor.

Categorias // Cidadãos Entrevistados		Segurança pública: Melhorou muito	Segurança pública: melhorou muito na parte não urbanizada	Segurança pública: não houve alteração
Parte Urbanizada	1 (Qtd // Duração)	3 01:30		
	2 (Qtd // Duração)			
	3 (Qtd // Duração)	1 00:49		
	4 (Qtd // Duração)	2 01:43		
	5 (Qtd // Duração)			2 01:01
	8 (Qtd // Duração)			
	Parte não Urbanizada	6 (Qtd // Duração)		1 00:35
7 (Qtd // Duração)			1 01:03	
$\Sigma$		<b>6</b>	<b>2</b>	<b>2</b>
		<b>04:02</b>	<b>01:38</b>	<b>01:01</b>

Tabela 43 - Quantidades e durações das categorias por cidadão contidas na família “Iluminação pública e fornecimento de energia elétrica”. Fonte: o autor.

Categorias // Cidadãos Entrevistados		Iluminação pública: adequado na área não urbanizada	Iluminação pública: Melhorou muito	Iluminação pública: não adequado na área não urbanizada	Iluminação pública: Não houve alteração
Parte Urbanizada	1 (Qtd // Duração)				1 01:11
	2 (Qtd // Duração)				1 00:22
	3 (Qtd // Duração)				1 00:27
	4				1

Categorias // Cidadãos Entrevistados		Iluminação pública: adequado na área não urbanizada	Iluminação pública: Melhorou muito	Iluminação pública: não adequado na área não urbanizada	Iluminação pública: Não houve alteração
	(Qtd // Duração)				00:44
	5 (Qtd // Duração)		1 00:24		
	8 (Qtd // Duração)				1 00:29
Parte não Urbanizada	6 (Qtd // Duração)			1 00:45	
	7 (Qtd // Duração)	1 00:36			
$\Sigma$		<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>5</b>
		<b>00:36</b>	<b>00:24</b>	<b>00:45</b>	<b>03:13</b>

Tabela 44 - Quantidades e durações das categorias por cidadão contidas na família “*Serviços de Saúde*”.  
Fonte: o autor.

Categorias // Cidadãos Entrevistados		Saúde: sem relação direta com a intervenção, mas adequado	Saúde: sem relação direta com a intervenção, mas inadequado
Parte Urbanizada	1 (Qtd // Duração)		1 01:06
	2 (Qtd // Duração)		
	3 (Qtd // Duração)		1 00:17
	4 (Qtd // Duração)		1 00:25
	5 (Qtd // Duração)	1 00:25	
	8 (Qtd // Duração)		1 04:32

Categorias // Cidadãos Entrevistados		Saúde: sem relação direta com a intervenção, mas adequado	Saúde: sem relação direta com a intervenção, mas inadequado
Parte não Urbanizada	6 (Qtd // Duração)	1 00:30	
	7 (Qtd // Duração)		1 01:27
	<b>Σ</b>	<b>2</b> <b>00:55</b>	<b>5</b> <b>07:47</b>

Tabela 45 - Quantidades e durações das categorias por cidadão contidas na família “*Serviços de Educação*”. Fonte: o autor.

Categorias // Cidadãos Entrevistados		Educação: sem relação com a intervenção, mas adequado
Parte Urbanizada	1 (Qtd // Duração)	
	2 (Qtd // Duração)	
	3 (Qtd // Duração)	1 01:14
	4 (Qtd // Duração)	1 01:11
	5 (Qtd // Duração)	1 00:35
	8 (Qtd // Duração)	1 01:26
Parte não Urbanizada	6 (Qtd // Duração)	1 00:58
	7 (Qtd // Duração)	1 00:28
<b>Σ</b>		<b>6</b> <b>05:52</b>

Tabela 46 - Quantidades e durações das categorias por cidadão contidas na família “Avaliação geral pós-intervenção”. Fonte: o autor.

Categorias // Cidadãos Entrevistados		Situação Geral: Melhorou muito	Impactos	
Parte Urbanizada	1 (Qtd // Duração)		3 01:30	
	2 (Qtd // Duração)	1 00:10		
	3 (Qtd // Duração)	1 00:02	1 00:08	
	4 (Qtd // Duração)			
	5 (Qtd // Duração)		1 00:47	
	8 (Qtd // Duração)	1 00:31		
	Parte não Urbanizada	6 (Qtd // Duração)		
		7 (Qtd // Duração)		
$\Sigma$		<b>3</b>	<b>5</b>	
		<b>00:43</b>	<b>02:25</b>	

## 8.5 Apêndice 5: Tabela de Artigos, Teses e Dissertações oriundos da Revisão Sistemática da Literatura

Nome do Artigo	Resumo	Base de Origem	Categoria	Contribui para o artefato conceitual?	Qual(ais) etapa(s)?
Abernathy, C. R. (2012). The Consolidation of local government services: the incidence and practice of service delivery in North Carolina. <i>Public Affairs Quarterly</i> , 36(1).	Discute a consolidação de serviços públicos como uma forma de sobrepujar as divisões funcionais municipais, bem como estabelecer a união de departamentos de governos locais independentes para certas atividades.	Proquest	Consórcios	Não	N/A
Acco, M. (2011). Os municípios foram os grandes vencedores da cadeia federativa a partir da Constituição de 1988. <i>Revista do Serviço Público</i> , 62(4).	O artigo aborda o tema do federalismo. É apontado que os municípios podem ser fonte de inovação, mas estão com a carga de serviços pesada para entregar. Por fim, aponta para a necessidade de robustecer as burocracias nos estados e municípios.	RSP	Federalismo	Não	N/A
Aguiar, M. M. De, Heller, L., & Melo, E. M. De. (2012). Ação comunicativa na gestão de um serviço privatizado de água e esgotos: uma avaliação em Cachoeiro de Itapemirim (ES). <i>Revista de Administração Pública</i> , 46(6), 1505–1527.	Partindo do modelo discursivo habermasiano, as possibilidades de participação na formulação e acompanhamento da gestão do saneamento no município de Cachoeiro de Itapemirim (ES) são analisadas. Chega-se a conclusão de que a participação do cidadão ainda está reduzida, quando muito, a um cliente. Todavia, aponta-se que organizações em espaços autônomos, como as associações de moradores, podem gerar debates sobre temas relevantes para a política municipal de saneamento, que poderão ser levados às instâncias formais, conectando-as em processos de deliberação.	Scielo	Participação	Sim	Participação
Altman, S. (2001). Measuring Street Cleanliness: A Comparison of New York City's Scorecard and Results from a Citizen Survey, 68(2), 295–303.	O artigo discute a correspondência entre análises técnicas realizadas por meio de indicadores e análises de satisfação da população em serviços de coleta de lixo em cidades americanas.	ISI Knowledge	Participação	Sim	Análise da Efetividade
Andrade, S. M. A. de (2004). O novo pacto federativo brasileiro e seu efeito na prestação dos serviços públicos: enfoque na segurança pública. <i>Revista da Administração Pública</i> ,	São discutidas as relações entre esferas no que tange à segurança pública, principalmente, sobre os impactos para a gestão municipal.	RAP	Federalismo	Não	N/A

Nome do Artigo	Resumo	Base de Origem	Categoria	Contribui para o artefato conceitual?	Qual(ais) etapa(s)?
38(6).					
Andrews, R., & Boyne, G. (2012). Structural Change and Public Service Performance: the Impact of the Reorganization Process in English Local Government. <i>Public Administration</i> , 90(2).	O artigo analisa os impactos nos gastos e resultados dos serviços dos <i>councils</i> ingleses após as mudanças ditas estruturais ocorridas em 2009. Para essa discussão o documento mostra mudanças disruptivas na história da gestão local inglesa e utiliza os indicadores de desempenho utilizados pela CPA do <i>Audit Commission</i> . Suas conclusões apontam para efeitos negativos de curto-prazo e a necessidade outros estudos para maior entendimento dos impactos das mudanças estruturais nos serviços públicos.	ISI Knowledge	Governos Locais	Não	N/A
Andrews, R., Boyne, G. A., Law, J., & Walker, R. M. (2005). External Constraints on Local Service Standards: The Case of Comprehensive Performance Assessment in English Local Government. <i>Public Administration</i> , 83(3), 639–656.	O objetivo é testar um modelo de para restrições externas (PESTEL: políticas, econômicas, sociais, tecnológicas, ambientais e legais) sobre o desempenho dos serviços por meio da política do governo central inglês sobre os governos locais, denominada ' <i>comprehensive performance assessment</i> ' (CPA). Para tal são escolhidos seis serviços principais: educação, cuidados sociais meio ambiente, habitação e bibliotecas e lazer. As conclusões são que nem o determinismo ambiental e nem o determinismo gerencial definem uma teoria, logo os resultados apontam para um modelo misto que mistura elementos restritivos externos e decisões gerenciais sobre o desempenho dos serviços locais.	ISI Knowledge	Governos Locais	Não	N/A
Araújo, P. G. De, & Pereira, J. R. (2012). Análise da aplicabilidade do modelo gerencial na administração municipal. <i>Revista da Administração Pública</i> , 46(5), 1179–1200.	Os autores identificam vários entraves que dificultam ou impedem a adoção do gerencialismo na administração pública municipal. Ao analisar um caso, eles elencam como principais fatores: falta de capacidade de gerenciamento dos gestores públicos com base nos pressupostos do modelo; falta de incentivo por parte dos dirigentes para a capacitação dos funcionários; ausência de políticas e mecanismos que permitam a valorização dos funcionários; falta de iniciativa dos gestores em promover as ações de mudanças organizacionais e sociais; não cumprimento de forma equilibrada das despesas de acordo com as receitas do município; inexistência de postura empreendedora; baixa capacidade dos dirigentes em se articular com os cidadãos e com os setores privados da comunidade; presença de características autoritárias	RAP	Nova Gestão Pública	Não	N/A



Nome do Artigo	Resumo	Base de Origem	Categoria	Contribui para o artefato conceitual?	Qual(ais) etapa(s)?
	e patrimonialistas na gestão pública.				
Ball, R., & Beckett, A. (1991). Performance evaluation in a local government: The case of a social work department meals-on-wheels service. <i>European Journal of Operational Research</i> , 51(1), 35–41.	É desenvolvido um estudo de caso sobre a utilização de indicadores sobre uma política em um governo local escocês.	ISI Knowledge	Gestão de Desempenho	Sim	Análise da Efetividade
Bernstein, D. J. (2001). Local government measurement use to focus on performance and results. <i>Evaluation and Program Planning</i> , 24(1), 95–101.	O autor analisa cinco cidades americanas no que tange ao sistema de gestão de desempenho. A avaliação leva à conclusão e que os cinco municípios estão evoluídos nos seus sistemas e estavam mais focados na produção de resultados e impactos.	ISI Knowledge	Gestão de Desempenho	Sim	Planejamento Estratégico de governos; Determinação de resultados e impactos
Bovaird, T. (2007). Beyond Engagement and Participation: User and Community Coproduction of Public Services. <i>Public Administration Review</i> , 67(5), 846–860.	O artigo discute diferentes arranjos de coprodução de serviços, principalmente, nas fases de planejamento e entrega do serviço. São analisados seis casos. São apontados benefícios e algumas limitações, mas, em suma, defende-se que a abordagem instiga uma reconceituação da provisão de serviços como um processo de construção social no quais atores em sistemas auto-organizados negociam regras, normas e abordagens institucionais em vez de apenas aceitarem as regras do jogo como dadas.	Proquest	Coprodução de Serviços	Sim	Projeto de serviços orientado pelos resultados e impactos; Prestação de serviços
Brackertz, N. (2006). Relating physical and service performance in local government community facilities. <i>Facilities</i> , 7(8), 280–291.	É discutida a relação entre a infraestrutura e o desempenho de serviços utilizando uma ferramenta denominada <i>Logometrix</i> O estudo de caso desenvolvido aponta para a existência de correlação positiva entre a qualidade da infraestrutura e o desempenho do serviço, logo o autor propõe que padrões de prédios e serviços sejam disseminados entre os governos locais australianos.	Proquest	Infraestrutura e Serviços	Sim	Definição dos recursos necessários
Brackertz, N., & Kenley, R. (2002). A service delivery approach to measuring facility performance in local government. <i>Facilities</i> , 20(3/4), 127.	Os autores partem da premissa de desconfiança e distanciamento entre os cidadãos e os técnicos do governo sobre a utilização de instalações de prestação de serviços. Nesse sentido eles perseguem um meio para melhorar as decisões sobre o uso de instalações a partir de mais informações sobre os anseios dos recebedores de serviços. Eles produzem uma ferramenta para análise balanceada entre as	Proquest	Infraestrutura e Serviços	Sim	Definição dos recursos necessários

Nome do Artigo	Resumo	Base de Origem	Categoria	Contribui para o artefato conceitual?	Qual(ais) etapa(s)?
	perspectivas de serviço, financeira, comunitária e da infraestrutura para instalações onde são prestados serviços públicos locais.				
Brasil, P. D. (2007). Governos Locais e Inovações Democráticas nas Políticas, Programas e Projetos no Contexto Brasileiro Contemporâneo. Encontro Nacional de Pós-graduação em Administração EnANPAD, 1–16.	A autora estabelece eixos de inovação democrática no campo das políticas e programas urbanos a partir da base de dados do Programa Gestão Pública e Cidadania da FGV. Ela conclui que estes processos de inovação democrática e de reconstrução dos modos de ação pública enfrentam obstáculos e dificuldades, na medida em que implicam mudanças profundas nas lógicas de intervenção estatal e nos padrões de relação entre Estado e sociedade enraizados na cultura política brasileira.	EnANPAD	Participação	Sim	Projeto de serviços orientado pelos resultados e impactos
Breitbarth, T., Mitchell, R., & Lawson, R. (2010). Service performance measurement in a New Zealand local government organization. <i>Business Horizons</i> , 53, 397–403.	Descreve uma abordagem inovadora de avaliação utilizada na Nova Zelândia a partir de 2010 que realiza uma combinação entre dados quantitativos e qualitativos para comparar e contrastar visões de três partes: membros eleitos do município ( <i>council</i> ), gestores do município ( <i>council</i> ) e a comunidade em aspectos importantes dos principais serviços municipais.	ISI Knowledge	Gestão de Desempenho	Sim	Análise da Efetividade
Brennan, C., & Douglas, A. (1998). Developing a process model for standard setting in local government services. <i>Managing Service Quality</i> , 8(4), 241–247.	É discutida a importância da padronização dos serviços por meio de níveis para mediar a relação entre usuários e prestadores. Mesmo localizando a discussão em serviços públicos em governos locais, a visão consumerista está muito presente na análise.	Proquest	Qualidade de Serviços	Sim	Projeto de serviços orientado pelos resultados e impactos
Carneiro, A. R., Paula, F. De, & Brasil, D. (2007). Descentralização e Gestão Local: uma Análise do Desenho e Implementação do Programa SOMMA em Municípios Mineiros. Gestão local no ambiente contemporâneo e a agenda do Banco Mundial nos anos noventa. Encontro Nacional de Pós-graduação em Administração EnANPAD, 1–16.	Analisa os resultados do Programa de Saneamento Ambiental, Organização e Modernização dos Municípios do Estado de Minas Gerais (SOMMA) financiado pelo Banco Mundial. Eles concluem que: os governos locais representam uma dimensão crucial para a promoção de melhorias nas condições de vida da população, em especial dos segmentos mais pobres, mas isso exige capacitação do corpo técnico; a melhoria da capacidade de desempenho dos governos locais não se prende apenas à atividade arrecadadora; o desenvolvimento e a modernização institucional são importantes, mas não asseguram, por si só, melhorias sustentadas na capacidade operacional das	EnANPAD	Descentralização	Não	N/A

Nome do Artigo	Resumo	Base de Origem	Categoria	Contribui para o artefato conceitual?	Qual(ais) etapa(s)?
	administrações locais; e, não existem soluções padronizadas para problemas igualmente categorizados.				
Castro, R. B. de. (2006). Eficácia, Eficiência e Efetividade na Administração Pública. Encontro Nacional de Pós-graduação em Administração EnANPAD, 1–11.	O autor analisa a inclusão do Princípio da Eficiência no artigo 37 da Constituição. Utiliza autores, principalmente juristas, para discutir a subjetividade do termo à luz do direito e indaga os benefícios de uma gestão eficiente vis-à-vis uma gestão eficaz ou, quiçá, efetiva.	EnANPAD	Gestão de Desempenho	Não	N/A
Chiamendes, V. C. G., Mello, C. H. P., & De Paiva, A. P. (2008). Análise de modelo para projeto e desenvolvimento de serviços : uma pesquisa-ação em uma empresa de transporte rodoviário de passageiros. Gestão e Produção, 15(3), 491–505.	A pesquisa analisa a implantação de um processo sistemático e documentado para o desenvolvimento de serviço de bilhetagem eletrônica para uma empresa de transporte rodoviário de passageiros, a partir de um modelo proposto na tese de doutorado por um dos autores. Na formatação deste processo sistemático de desenvolvimento de serviços, os autores consideram que a presente pesquisa contribuiu para o entendimento, ensino e aprendizagem da implantação do modelo de referência adotado para projeto e desenvolvimento de serviço na empresa estudada.	Scielo	Projeto de Serviços	Sim	Projeto de serviços orientado aos impactos
Cisne, J. J. N. (2012). Intersetorialidade como um novo paradigma para a gestão pública focada em resultado: análise dos projetos de combate à pobreza no Ceará. Encontro Nacional de Pós-graduação em Administração EnANPAD, 1–17	O artigo critica a tradicional estrutura departamentalizada presente nas organizações do poder executivo. Apresenta, então, uma solução desenvolvida que busca fomentar a intersetorialidade por meio do reprojeto da estrutura organizacional com a abordagem matricial.	EnANPAD	Projeto Organizacional	Sim	Projeto de serviços orientado aos impactos
Cotta, T. C. (1998). Metodologias de avaliação de programas e projetos sociais: análise de resultados e de impacto. Revista do Serviço Público, 49(2.)	O artigo faz um levantamento amplo de metodologias de avaliações de impacto de programas e projetos.	RSP	Avaliação de ações públicas	Sim	Análise da Efetividade
Crantschaninov, T. I., & Medeiros, A. K. de. (2012). Dilemas da Gestão Pública no Pós-1988: Participação, Controle Social e Eficiência nos municípios do estado de São Paulo. Encontro Nacional de Pós-graduação em Administração EnANPAD, 1–12.	Os autores discutem as relações entre participação nos municípios e a descentralização. Por fim, os autores defendem o controle social como diferencial para uma possível maior eficiência da gestão municipal.	EnANPAD	Participação	Sim	<i>Accountability</i>
Curry, A., & Herbert, D. (1998). Contínuos	O artigo utiliza as abordagens SERVQUAL e QFD para analisar três casos.	Proquest	Qualidade de	Sim	Prestação de

Nome do Artigo	Resumo	Base de Origem	Categoria	Contribui para o artefato conceitual?	Qual(ais) etapa(s)?
improvement in public services - a way forward. <i>Managing Service Quality</i> , 8(5), 339–339.	Conclui que as ferramentas auxiliaram no alinhamento dos responsáveis pelos serviços no sentido de buscarem a melhoria contínua.		Serviços		Serviços
Dantas, d. S. Ações e desdobramentos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) na cidade de Dourados (MS), (2011). Programa de Pós- graduação – Mestrado em Geografia, da Faculdade de Ciências Humanas, da Universidade Federal da Grande Dourados.	O estudo aponta para diversos avanços no sentido da integralidade, da equidade e da universalidade dos serviços de saneamento a partir de análise do PAC no seu eixo de infraestrutura social e urbana na cidade de Dourados	Banco de Teses e Dissertações	Urbanização PAC	Não	N/A
Dias, D. M., Martinez, C. B., & Libânio, M. (2010). Avaliação do impacto da variação da renda no consumo domiciliar de água. <i>Eng. Sanitária Ambiental</i> , 15(2), 155–166.	É avaliado se o impacto que a alteração da renda de famílias de 2003 a 2006 exerce sobre o consumo de água tratada fornecida pela concessionária (no caso, a Companhia de Saneamento de Minas Gérias – Copasa) no município de Belo Horizonte. A conclusão permite afirmar que o consumo de água está intimamente ligado às condições socioeconômicas da população abastecida, ou seja, as classes mais baixas têm padrão de consumo menor do insumo “água tratada”.	Scielo	Análise da Demanda	Sim	Entendimento da situação específica
Dornelles, C. T. A.(2011), Avaliação das ações e da efetividade de projetos socioambientais: uma análise do projeto Mogi-Guaçu. Tese apresentada à Escola de Engenharia de São Carlos (EESC), da Universidade de São Paulo (USP).	Este estudo propõe ferramentas para avaliações contínuas para substanciar ações mais efetivas relacionadas a projetos socioambientais.	Banco de Teses e Dissertações	Avaliação de ações públicas	Não	N/A
Eckardt, S. (2008). Political <i>accountability</i> , fiscal conditions and Local Government Performance — cross-sectional evidence from Indonesia. <i>Public Administration and Development</i> , 28, 1–17.	O autor discute as peculiaridades do governo local enquanto ambiente mais favorável ao controle social e, em contrapartida, gera mais desempenho aos serviços públicos. Avalia ainda empiricamente que há incremento de desempenho.	ISI Knowledge	Descentralização	Não	N/A
Enticott, G., & Entwistle, T. (2007). The spaces of modernisation: Outcomes, indicators and the local government modernisation agenda. <i>Geoforum</i> , 38(5), 999–1011.	A agenda de modernização dos governos ingleses é descrita, principalmente, no que tange o estabelecimento dos indicadores ( <i>Local Public Service Agreements</i> ) orientados aos impactos.	ISI Knowledge	Gestão de Desempenho	Não	N/A
Esnault, L., Daele, A., Zeiliger, R., & Charlier,	São discutidos alguns aspectos do PALLETE project, que enfatiza um	ISI	Inovação em	Não	N/A

Nome do Artigo	Resumo	Base de Origem	Categoria	Contribui para o artefato conceitual?	Qual(ais) etapa(s)?
B. (2009). Creating an Innovative Palette of Services for Communities of Practice with Participatory <i>Design</i> Outcomes of the European Project PALETTE. <i>Learning</i> , 304–309.	projeto participativo para comunidades ( <i>communities of practice</i> ).	Knowledge	Serviços		
Ferreira, P. A., Boas, K. V., & Perreira, C. S. (2012). Reforma Gerencial do Estado e os seus Significados: um Estudo em Duas Agências Locais Prestadoras de Serviços Públicos. Encontro Nacional de Pós-graduação em Administração EnANPAD, 1–16.	O objetivo central do trabalho consiste em identificar com os atores de duas agências locais da Caixa Econômica Federal e Receita Federal compreendem a Reforma Gerencial do Estado, com ênfase na prestação de serviços. Nas conclusões os autores mostram as diferenças do significado do processo entre as duas organizações.	EnANPAD	Nova Gestão Pública	Não	N/A
Folz, D. H. (2004). Service Quality and Benchmarking the Performance of Municipal Services. <i>Public Administration Review</i> , 64(2), 209–220.	Defende-se o benchmarking como uma ferramenta que pode ajudar os governos locais a incrementar o desempenho dos serviços e para isso o autor propõe etapas para a seleção de municípios comparáveis e conclui que o estabelecimento de comparações constantes gera a distinção de níveis de qualidade distintos e produz aprendizado que pode ser revertido em melhoria da prestação.	ISI Knowledge	Qualidade de Serviços	Não	N/A
Freinkman, L., & Plekha, A. (2010). Fiscal decentralization and the quality of public services in Russian regions. <i>Public Finance and Management</i> , 10(1), 117–168.	A descentralização russa nos anos 90 e 2000 é analisada. Em suma, eles concluem que a análise sugere que regiões russas onde os municípios têm controle sobre seus gastos apresentam melhoria dos impactos causados por serviços públicos.	Proquest	Descentralização	Não	N/A
Freitas Jr., D. B., & Pereira, J. R. (2009). Administração Pública Gerencial em Municípios Mineiros: Uma Avaliação por Meio de Indicadores. Encontro Nacional de Pós-graduação em Administração EnANPAD, 1–16.	Os autores propõem um metaindicador (IAPG-M) para analisar a adoção da administração pública gerencial nos municípios do sul de Minas Gerais. Para tal eles realizaram uma avaliação por meio de indicadores que refletissem categorias-chave do gerencialismo. Verificou-se que a adoção do gerencialismo nos municípios da região ainda é bastante incipiente e apenas 39 municípios, cerca de 22%, podem ser considerados com tendências gerencialistas.	EnANPAD	Nova Gestão Pública	Não	N/A
Freitas Jr., D. B. de & Mesquita, D. L. (2010). Consórcios Intermunicipais de Políticas Públicas em Minas Gerais: Redes para a Prestação Eficiente de Serviços ao Cidadão.	O trabalho aborda a formação dos consórcios intermunicipais de políticas públicas, apontando-os como uma tipologia de rede interorganizacional possível para os municípios e os defende como uma alternativa importante para a consecução das políticas públicas e	EnANPAD	Consórcios	Não	N/A

Nome do Artigo	Resumo	Base de Origem	Categoria	Contribui para o artefato conceitual?	Qual(ais) etapa(s)?
Encontro Nacional de Pós-graduação em Administração EnANPAD, 1–14.	do desenvolvimento local.				
Gaster, L. (1996). Quality services in local government: a bottom-up approach. <i>Journal of Management Development</i> , 15(2), 80–96.	O artigo desenvolve uma abordagem interessante para formas de descentralização de serviços a partir de sua proposta de cadeia de serviços.	Proquest	Ciclo de Serviços	Sim	Entendimento da situação específica; Projeto de serviços orientado aos impactos; Prestação de serviços;
Giugno, N. B. (2007). Grandes Empreendimentos urbanos: o desempenho municipal qualificando a cidade. Dissertação Universidade Federal Do Rio Grande Do Sul – UFRGS Faculdade de Arquitetura Programa De Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional.	O estudo analisa relações entre o desempenho do poder público municipal na aprovação de novos empreendimentos urbanos, e a qualificação de seus projetos, analisando se o projeto aprovado agrega melhorias urbanas à cidade como um todo.	Banco de Teses e Dissertações	Gestão de Desempenho	Não	N/A
Greasley, S., John, P., & Wolman, H. (2010). Does Government Performance Matter? The Effects of Local Government on Urban Outcomes in England. <i>Urban Studies</i> , 48(9), 1835–1851.	A pesquisa busca relações entre aspectos da gestão pública (governança consolidada, estabilidade política, desempenho planejado e desempenho médio dos serviços. capacidade do governo local e planos de desenvolvimento) por meio de variáveis com impactos (outcomes). Ao final, não foram encontradas relações entre os outcomes (crescimento de empregos e crescimento populacional) e a ação dos governos locais.	ISI Knowledge	Descentralização	Não	N/A
Greiling, D. (2006). Performance measurement: a remedy for increasing the efficiency of public services? <i>International Journal of Productivity and Performance Management</i> , 55(6), 448–465.	O trabalho dialoga com diferentes teorias (Burocracia, Agente-Principal, Teoria da Escolha Pública) para questionar se a adoção de sistemas de gestão de desempenho interfere na eficiência dos serviços públicos.	Proquest	Gestão de Desempenho	Não	N/A
Guerreiro, E. D. R. (2004), Estudo dos Métodos de Projeto de Fábrica e sua Aplicação	O estudo projeta escolas de educação infantil, buscando um método de projeto que possibilite estruturar as instalações, em função das	Banco de Teses e	Infraestrutura e Serviços	Não	N/A

Nome do Artigo	Resumo	Base de Origem	Categoria	Contribui para o artefato conceitual?	Qual(ais) etapa(s)?
no setor público de serviços: Estudo de caso em Escolas de Educação Infantil. Dissertação de mestrado apresentada ao programa de pós-graduação em engenharia de produção da universidade Federal de São Carlos	atividades produtivas realizadas nelas.	Dissertações			
Gusmão, G. de C. (2009). Impacto do Programa Bolsa Família No Município de São João Da Ponte – MG. Dissertação apresentada à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Economia	Utilizando análise de impacto, o estudo avaliou o Programa Bolsa Família no Município de São João da Ponte, situado numa das regiões mais pobres do país, na mesorregião Norte de Minas. Concluiu que, quanto à frequência escolar, a ausência do benefício não é motivo para as crianças e os adolescentes do Grupo Controle deixarem de frequentar a escola. Porém, no grupo de tratamento as mães fiscalizam com maior rigor a frequência escolar dos seus filhos, uma vez que esta é uma condicionalidade para permanecer no Programa.	Banco de Teses e Dissertações	Avaliação de ações públicas	Não	N/A
Haigh, Eh; Fox, He & Davies-Coleman, Hd. (2010) Framework for local government to implement integrated water resource management linked to water service delivery. Water SA (Online), 36 (4).	O artigo discute fases para o projeto de serviços específicos para a distribuição de água dentro da realidade regulatória da África do Sul deve ser faseado. Propõe uma lógica de fases, passos e tarefas para organizar a ação dos governos locais para se adequarem ao aparato regulatório.	ISI Knowledge	Projeto de Serviços	Sim	Projeto de Serviços orientado pelos resultados e impactos
Hannah, G., Ray, M., Wandersman, A., & Chien, V. H. (2010). Developing performance-based contracts between agencies and service providers: Results from a Getting To Outcomes support system with social service agencies. Children and Youth Services Review, 32(10), pp. 1430–1436.	O artigo traz à luz a discussão sobre como levar até o nível do contrato do prestador de serviços a parcela do impacto (outcomes) que ação dele pode interferir. Para tal. Parte-se do <i>Getting To Outcomes</i> (GTO), definido como um método para planejar, implementar e avaliar programas para o alcance dos impactos desejados.	ISI Knowledge	Prestação de Serviços	Sim	Determinação de resultados e impactos; Prestação de serviços
Heinrich, C. J. (2002). Outcomes-Based Performance Management in the Public Sector: Implications for Government <i>Accountability</i> and Effectiveness. Public Administration Review, 62(6), 712–725.	A autora direciona questões sobre o projeto de sistemas de desempenho e seus impactos para o incremento do <i>accountability</i> governamental.	ISI Knowledge	Gestão de Desempenho	Sim	<i>Accountability</i>
Holzer, M., Charbonneau, E., & Kim, Y.	O trabalho revisita três ênfases dadas durante o movimento de	ISI	Qualidade de	Sim	Análise da

Nome do Artigo	Resumo	Base de Origem	Categoria	Contribui para o artefato conceitual?	Qual(ais) etapa(s)?
(2009). Mapping the terrain of public service quality improvement: twenty-five years of trends and practices in the United States. <i>International Review of Administrative Sciences</i> , 75(3), 403–418.	qualidade nos Estados Unidos desde os anos 70, são elas: círculos de qualidade, gestão da qualidade total e satisfação dos cidadãos. Os autores defendem que a satisfação dos cidadãos deve ser a origem de investigações e orientações de metas de qualidade para os serviços públicos.	Knowledge	Serviços		Efetividade
Jääskeläinen, A., & Lönnqvist, A. (2009). <i>Designing</i> operative productivity measures in public services. <i>The Journal of information and knowledge management systems</i> , 39(1), 55–67.	Os autores desenvolvem forma de mensurar a produtividade de serviços públicos na cidade de Helsinque na Finlândia, concluindo que o principal desafio é determinar os outputs haja vista a intangibilidade inerente a serviços, seja públicos ou privados. Nesse sentido, o artigo defende que a determinação dos outputs é que deve orientar o sistema de informações para monitorá-los.	Proquest	Avaliação de ações públicas	Sim	Prestação de Serviços
Jääskeläinen, A., & Lönnqvist, A. (2011). Public service productivity: how to capture outputs? <i>International Journal of Public Sector Management</i> , 24(4), 289–302.	Os conceitos sobre produtividade de serviços é aplicado a serviços públicos concentrados na análise dos outputs (produtos). No entanto, o conceito de outputs subjetivos é aproximado do conceito de outcomes utilizado nessa pesquisa com base em diversos outros autores. Nesse sentido, uma das conclusões do artigo é que o projeto de mensuração de desempenho dos serviços deve ser desdobrado desses “outputs intangíveis”.	Proquest	Avaliação de ações públicas	Sim	Análise da Efetividade
Jannuzzi, P. de M. (2001). Repensando a prática de uso de indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas municipais. Encontro Nacional de Pós-graduação em Administração EnANPAD, 1–12.	O artigo discute indicadores sociais úteis para ações municipais, refletindo sobre utilizações às vezes exageradas sem o entendimento das limitações desses índices.	EnANPAD	Avaliação de ações públicas	Sim	Entendimento da situação específica; Análise da efetividade
Keith, A. (1993). Facilities management service <i>design</i> . <i>Facilities</i> , 11(4).	A gestão de instalações é conceituada como a relação entre instalações, usuários, processos de trabalho, e objetivos organizacionais. Nesse sentido, o trabalho coloca o projeto de serviços dentro do escopo da gestão das instalações e discute brevemente a especificação dos serviços.	Proquest	Infraestrutura e Serviços	Sim	Projeto de serviços orientado pelos resultados e impactos
Kline, J. J. (1997). Local government outcome based performance measures and customer	O artigo observava à época o início da adoção de medidas de desempenho centrada em impactos por governos locais. São utilizados	Proquest	Gestão de Desempenho	Não	N/A



Nome do Artigo	Resumo	Base de Origem	Categoria	Contribui para o artefato conceitual?	Qual(ais) etapa(s)?
service standards: Has their time come? The Government Accountants Journal, 45(4), 46.	exemplos ingleses, um australiano e outro americano, países referência na adoção de práticas da Nova Gestão Pública.				
Kwok, S., & Tam, D. M. Y. (2011). Challenges of Appraising Intangible Outcomes with Unclear Objectives : Performance Management Issues in Local Government in Ontario. Public Organization Review, 11, 297–306.	É defendido que governos locais utilizem suas mensurações de forma menos proformas e mais voltada para ações de reflexivas e de desenvolvimento com os stakeholders envolvidos. Ademais, são enfatizadas as possibilidades das técnicas qualitativas ainda não exploradas no em Ontario, caso estudado. Em suma, a conclusão aponta para uma mudança de sistemas de desempenho meramente a serviço de auditorias para propulsores de mudança.	Proquest	Gestão de Desempenho	Não	N/A
Leitão, K. O. (2009). A dimensão territorial do Programa de Aceleração do Crescimento: um estudo sobre o PAC no Estado do Pará e o lugar que ele reserva à Amazônia no desenvolvimento do país.	A autora realiza análise sobre o desenvolvimento regional a partir de investimentos do PAC na Amazônia e conclui que tais ações perpetuam um desenvolvimento socialmente excludente e predatório do meio-ambiente.	Banco de Teses e Dissertações	Urbanização PAC	Não	N/A
Lin, M. C., Hughes, B. L., Katica, M. K., Dining-Zuber, C., & Plsek, P. E. (2011). Service Design and Change of Systems: Human-Centered Approaches to Implementing and Spreading Service Design. International Journal of Design, 5(2), 73–87.	Os autores discutem se o processo de <i>design thinking</i> , utilizado para pensar soluções de serviços mais próximas das necessidades dos usuários, também não pode ser agregado com conceitos da teoria da gestão da mudança que tornem a implementação dos novos serviços mais eficaz.	Proquest	Projeto de Serviços	Sim	Prestação de Serviços
Macedo, G. A. T. C. Programa De Aceleração Do Crescimento (PAC): Natureza, Impactos E Dinâmica Regional (2011). Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-graduação – Mestrado em Geografia, da Faculdade de Ciências Humanas, da Universidade Federal da Grande Dourados.	O estudo aponta para a relevância do PAC em termos de retomada do investimento governamental em infraestrutura em um contexto macroeconômico favorável (e até certo ponto influenciado pelo próprio PAC), mas também para sua deficiência na promoção de mudanças estruturais relevantes na dinâmica regional, caracterizando o PAC como descolado das políticas regionais, apesar de seu cunho novo-desenvolvimentista.	Banco de Teses e Dissertações	Urbanização PAC	Não	N/A
Manfredini, C., & Lopes, J. R. (1997). Participação Comunitária em Projetos de Desenvolvimento Local: um estudo no Bairro dos Marins, Piquete/SP. Encontro Nacional de Pós-graduação em Administração EnANPAD,	Segundo os autores, desenvolvimento local e participação são conceitos centrais no debate da gestão em situações de exclusão social e pobreza. Nesse sentido, eles investigam fatores que inibem processos de participação na gestão do desenvolvimento comunitário em uma região .	EnANPAD	Participação	Sim	Participação

Nome do Artigo	Resumo	Base de Origem	Categoria	Contribui para o artefato conceitual?	Qual(ais) etapa(s)?
1-17.					
Martins, R., & Corr, R. (2010). Mais Recurso Orçamentário Significa Melhor Desempenho? Discussão Acerca dos Fatores Determinantes do Desempenho de Municípios Brasileiros. Encontro Nacional de Pós-graduação em Administração EnANPAD, 1-14.	O artigo realiza análise exploratória sobre o desempenho de municípios brasileiros em uma análise multidimensional. Conclui que, a partir do estudo realizado, não se pode afirmar que: quanto mais um município arrecada, melhores serão seus resultados. E, quanto maior o município, melhores serviços públicos de saúde e educação seriam prestados à população.	EnANPAD	Gestão de Desempenho	Não	N/A
Mcadam, R., & Walker, T. (2004). Evaluating the best value framework in UK local government services. Public Administration & Development, 24, 183-196.	A abordagem do <i>Best Value</i> é analisada com 13 estudos de casos durante os dois primeiros anos de implantação do programa. Mesmo vendo o programa como essencial para a melhoria de serviços, as conclusões apontam para dificuldades, no que tange o balanceamento entre os padrões nacionalmente instituídos e as prioridades locais, a tendência do programa se tornar algo burocrático e a dificuldade dos governos locais lidarem com informações gerenciais.	Proquest	Gestão de Desempenho	Não	N/A
Mcadam, R., Walker, T., & Hazlett, S.-A. (2011). An inquiry into the strategic-operational role of performance management in local government. International Journal of Public Sector Management, 24(4), 303-324.	O artigo discute a agenda de modernização dos governos locais ingleses que foi extremamente pautada em princípios da gestão de desempenho. Por meio de cinco estudos de caso, é proposta uma abordagem conceitual diferente da originalmente utilizada para os estudos de caso. Este framework mais próximo da realidade dos <i>councils</i> enfatiza a urgência no cumprimento de metas que cria dificuldades para processos de reprojeto desses serviços e insumos para revisões no nível estratégico .	Proquest	Gestão de Desempenho	Não	N/A
Mello, D. L. De. (2001). Governo e administração municipal: a experiência brasileira. Revista da Administração Pública, 35(2), 79-96.	O histórico da existência e funções dos municípios brasileiros é discorrido. Sobre o status quo dos municípios no início dos anos 2000, o autor enfatiza a carência técnica dos entes, bem como da incipiência de regiões metropolitanas após a Constituição de 1988.	RAP	Descentralizaçã o	Não	N/A
Moussa, S., & Touzani, M. (2010). A literature review of service research since 1993. Journal of Service Science, 2(2), 173-212.	Os autores traçam o progresso da literatura de serviços. Desde o início do debate estruturado acerca do conceito de serviços, eles caminham por temas considerados chaves e trabalhos marcantes no percurso. É importante salientar que não é dada ênfase a trabalhos sobre serviços na gestão pública.	Proquest	Projeto de Serviços	Não	N/A
Nassuno, M. (2000). A administração com foco	O artigo resgata desde o Plano Diretor de 1995 realizações de enfoque	RSP	Participação	Não	N/A

Nome do Artigo	Resumo	Base de Origem	Categoria	Contribui para o artefato conceitual?	Qual(ais) etapa(s)?
no usuário-cidadão: realizações no governo federal brasileiro nos últimos 5 anos. Revista do Serviço Público, 51(4), pp. 61-98.	na participação do usuário-cidadão. São ressaltadas iniciativas de facilitação dos atendimentos ao público e as possibilidades de discussão popular nas Organizações Sociais como avanços nesse sentido à época. Entretanto, a autora assume que este último ponto ainda não havia ocorrido de forma considerável.				
The Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2008). Service Delivery in Fragile Situations: key concepts, findings and lessons. OECD Journal on Development, 9(3).	São discutidas as peculiaridades da prestação de serviços em situações de fragilidade. Sobre isso, define-se por fragilidade do Estado situações com déficits de governança interna ou por fatores exógenos, como desastres naturais e conflitos regionais. Enfatizam ainda a falta de capacidade e disposição de um governo para desempenhar funções essenciais do Estado. Debatem como avançar de serviços pobres para entregar serviços essenciais nessas circunstâncias.	Proquest	Serviços Essenciais	Sim	Diagnóstico da Situação específica; Prestação de Serviços; <i>Accountability</i>
Olenski, A. R. B., & Coelho, F. de S. (2005). Varejo de Serviço Público: Conceito, Especificidades e Aplicações no Brasil. Encontro Nacional de Pós-graduação em Administração EnANPAD.	Segundo os autores, a administração pública tem por desafio transformar estruturas burocráticas rígidas em organizações mais flexíveis que tenham melhor desempenho e promovam transparência. Concluem que a agenda de pesquisa é ampla e propõe que trabalhos futuros indaguem se os conceitos de desempenho são retóricas na gestão pública ou realmente ações concretas que permeiam a atividade das organizações estudadas.	EnANPAD	Projeto de Serviços	Sim	Prestação de Serviços
Oliveira, B. C. D. S. (2011). Políticas Públicas E Participação Popular Na Implementação Do PAC Social No Complexo Do Alemão, Rj. Dissertação de Mestrado em Política Social na Universidade Federal Fluminense.	A partir de análise do PAC no complexo do alemão, a pesquisa apresenta como resultados: a consolidação da máquina política local e as relações clientelistas entre governo, iniciativa privada e lideranças comunitárias; o privilégio de determinados grupos/atores na interlocução com o governo. Descrença e resistência da população / movimentos sociais sobre a efetividade de suas participações na implementação do programa; e baixo grau de legitimidade que espaços democráticos de participação - como fóruns populares, conselhos gestores ou grupos de trabalho comunitários - possuem diante das representações governamentais e da iniciativa privada.	Banco de Teses e Dissertações	Participação	Sim	Participação
Oliveira, L. F. (2011). Urbanização, Programa Saúde Da Família E Impactos Na Qualidade De Vida Da População Local: Vila da Barca,	Foi investigado em que medida a urbanização de áreas periféricas, por meio de construção de unidades habitacionais e de infraestrutura urbana, facilitam a ação do Estado para promover a assistência básica à	Banco de Teses e Dissertações	Avaliação de ações públicas	Não	N/A

Nome do Artigo	Resumo	Base de Origem	Categoria	Contribui para o artefato conceitual?	Qual(ais) etapa(s)?
2000 a 2009 – Belém, Pará. Dissertação de Mestrado Programa de Mestrado em Desenvolvimento e Meio Ambiente Urbano da Universidade da Amazônia (UNAMA).	saúde através do PSF à população local.				
Parasuraman, A. (2010). Service productivity , quality and innovation and research. International Journal of Quality and Service Sciences, 2(3), 277–286.	Estabelece relações entre os conceitos de produtividade em serviços e os <i>Gaps</i> do modelo SERVQUAL, apontando para possibilidades de pesquisas empíricas que testem o framework apresentado.	Proquest	Qualidade de Serviços	Não	N/A
Park, J. J., & Kerley, R. (2011). Single Outcome Agreements and Partnership Working in Scottish Local Government - Year One. Local Government Studies, 37(1), 57–76.	Descreve a experiência escocesa em estabelecimento do programa <i>Single Outcome Agreements</i> (SOAs) em 2008 e suas relações com os governos locais. São apresentadas restrições financeiras dos governos locais e sobre a forma de implementação. Contudo, a pesquisa mostra otimismo dos respondentes dos possíveis impactos de longo prazo para a melhoria do desempenho dos governos locais.	ISI Knowledge	Gestão de Desempenho	Não	N/A
Pinho, J. A. G. de, & Santana, M. W. (2000). O que faz o governo municipal no Brasil? Realizações, tendências e perspectivas. Encontro Nacional de Pós-graduação em Administração EnANPAD.	A trajetória dos governos municipais é analisada e por meio de experiências do Programa Gestão Pública e Cidadania, os autores apontam para compartimentos de políticas municipais.	EnANPAD	Federalismo	Não	N/A
Pinto, J. (2003). Estudo dos Fatores Condicionantes do Índice de Desenvolvimento Humano nos Municípios da Região Sul do Brasil: Instrumento de Definição de Políticas Públicas. Encontro Nacional de Pós-graduação em Administração EnANPAD, 1–15.	O estudo busca encontrar variáveis que expliquem o IDH-M na Região Sul. Encontrou-se correlação positiva entre receitas e IDH-M, todavia a relação entre despesas e IDH-M foi negativa, o que denota que a relação entre gastos públicos e desempenho possui distâncias ainda não compreendidas.	EnANPAD	Gestão de Desempenho	Não	N/A
Ramos, F. R. (2005). Cartografias sociais como instrumentos de gestão social : a tecnologia a serviço da inclusão social *. Revista da Administração Pública, 39(3), 655–669.	O autor discute as possibilidades da tecnologia de geoprocessamento com a construção de indicadores sociais. O geoprocessamento é uma alternativa acessível, porém ele ressalta a necessidade de se reconhecer os alcances e limitações da tecnologia na representação da realidade socioterritorial.	RAP	Georreferenciamento	Sim	Georreferenciamento dos impactos pretendidos (outcomes) para priorização

Nome do Artigo	Resumo	Base de Origem	Categoria	Contribui para o artefato conceitual?	Qual(ais) etapa(s)?
					espacial
Reis, P. R. da C., Silveira, S. de F. R., & Rodrigues, P. E. L. (2012). Impactos da Política Nacional de Irrigação sobre o desenvolvimento socioeconômico da região Norte de Minas Gerais : uma avaliação do Projeto Gortuba. <i>Revista da Administração Pública</i> , 46(4), 1101–1130.	Este artigo teve como foco a avaliação dos resultados e impactos da Política Nacional de Irrigação. Por meio de dados de diferentes municípios mineiros, busca-se estabelecer um contrafactual para o município em que recebeu a política e pretendia-se medir os impactos.	Scielo	Avaliação de ações públicas	Sim	Análise da Efetividade
Revelli, F. (2009). Spend more, get more? An inquiry into English local government performance. <i>Oxford Economic Papers</i> , 62(1), 185–207.	O artigo investiga a relação entre gastos governamentais e desempenho a partir da introdução do <i>Comprehensive Performance Assessment</i> (CPA). Utilizando técnicas estatísticas, a análise empírica não encontra evidências relacionando altos gastos com melhores performances.	ISI Knowledge	Gestão de Desempenho	Não	N/A
Sanderson, I. (1996). Evaluation, learning and the effectiveness of public services: Towards a quality of public service model. <i>International Journal of Public Sector Management</i> , 9(5/6), 90–108.	O autor apresenta uma abordagem de avaliação para a qualidade de serviços baseada em questões encadeadas que formam um ciclo no sentido dos impactos (outcomes).	Proquest	Avaliação de ações públicas	Sim	Determinação de resultados e impactos; Projeto de Serviços orientados pelos resultados; Análise da Efetividade
Scott, D., & Vitartas, P. (2008). The role of involvement and attachment in satisfaction with local government services. <i>International Journal of Public Sector Management</i> , 21(1), 45–57.	O trabalho pesquisa os efeitos do envolvimento e do apego dos cidadãos em suas percepções sobre os serviços entregues. As conclusões apontam que quanto maior o apego - ou seja, tempo de residência, sentimentos positivos pela comunidade, dentre outros - , maior a satisfação com os serviços. Contudo, em altos graus de envolvimento com a comunidade, ou seja, engajamento em atividades voluntárias dentro da comunidade, não foram observados altos graus de satisfação.	Proquest	Avaliação de ações públicas	Sim	Análise da Efetividade
Scriptore, J. S. (2012). A estrutura de provisão dos serviços de saneamento básico no Brasil :	O trabalho verifica diferenças significativas entre o desempenho de provedores públicos e privados de saneamento básico em relação a um	RAP	Prestação de Serviços	Sim	Prestação de Serviços

Nome do Artigo	Resumo	Base de Origem	Categoria	Contribui para o artefato conceitual?	Qual(ais) etapa(s)?
uma análise comparativa do desempenho dos provedores públicos e privados. Revista da Administração Pública, 46(6), 1479–1504.	conjunto de indicadores. Os resultados não demonstram desempenho superior de nenhum dos dois tipos de provedores. Por fim, discute-se que a superação dos problemas do setor de saneamento exige a elevação de investimentos que, por sua vez, deverá requerer diversas modalidades de provisão e gestão.				
Shannon, L. M., Walker, R., & Blevins, M. (2009). Developing a new system to measure outcomes in a service coordination program for youth with severe emotional disturbance. <i>Evaluation and program planning</i> , 32(2), 109–118.	O artigo avalia o sistema de avaliação para um programa denominado IMPACT. A abordagem proposta combina múltiplos instrumentos e aspectos sobre os usuários do serviço produzindo uma classificação global por nível de risco no tempo.	ISI Knowledge	Avaliação de ações públicas	Sim	Análise da Efetividade
Siqueira, M. M., & Cançado, V. L. (2001). O desafio da efetividade na gestão de serviços urbanos. <i>Revista do Serviço Público</i> , 52(4), out-dez/2001, pp. 71-88.	O artigo discute como a regulação e a forma de contratação dos serviços concessionados pode orientá-los à efetividade.	RSP	Prestação de Serviços	Sim	Prestação de Serviços
Stassun, C. C. S., & Filho, K. P. (2012). Geoprocessamento como prática biopolítica no governo municipal. <i>Revista da Administração Pública</i> , 46(6), 1649–1670.	O artigo apresenta uma visão peculiar da utilização de sistemas de geoprocessamento. Defende que tais instrumentos exercem controle e possibilitam práticas de biopolítica, em termos foucaultianos. No entanto, listam uma série de benefícios para diversos setores da gestão municipal analisando a implantação de um sistema desse tipo em um município de 60.000 habitantes.	RAP	Georreferenciamento	Sim	Georreferenciamento dos impactos pretendidos (outcomes) para priorização espacial
Swindell, D., & Kelly, J. (2005). Performance Measurement Versus City Service Satisfaction: Intra-City Variations in Quality? <i>Social Science Quarterly</i> , 86(3).	Os resultados do artigo apontam para a importância da mensuração da satisfação do cidadão como uma ferramenta para medir resultados de serviços e apreciar o seu valor para um planejamento cuidadoso da cidade. Os autores defendem que esses levantamentos não possuem apenas valor político, mas também podem ser usados em conjunto com medidas de desempenho mais objetivas.	ISI Knowledge	Avaliação de ações públicas	Sim	Análise da Efetividade
Trevisan, A. P., & Van Bellen, H. M. (2006). Análise de Políticas Públicas: O Caso do Projeto Microbacias. Encontro Nacional de	O artigo tem por objetivo geral analisar o processo de avaliação de uma política pública concebida pelo estado de Santa Catarina. O estudo evidenciou vários pontos do projeto demonstrando pontos positivos e	EnANPAD	Avaliação de ações públicas	Sim	Determinação de resultados e impactos;

Nome do Artigo	Resumo	Base de Origem	Categoria	Contribui para o artefato conceitual?	Qual(ais) etapa(s)?
Pós-graduação em Administração EnANPAD, 1–16.	negativos, com destaque para o alinhamento dos objetivos específicos e geral e os métodos de avaliação da utilizados na política.				Análise da Efetividade
Van Loon, J. H. M., Bonham, G. S., Peterson, D. D., Schalock, R. L., Claes, C., & Decramer, A. E. M. (2013). The use of evidence-based outcomes in systems and organizations providing services and supports to persons with intellectual disability. <i>Evaluation and program planning</i> , 36(1), 80–7.	Este artigo descreve como os resultados baseados em evidências ( <i>Evidence-based outcomes</i> - EBO) podem ser usados para melhorar as decisões gerenciais e de políticas. O artigo propõe 10 orientações para a utilização do EBO como instrumento de avaliação e feedback sobre qualidade de vida.	ISI Knowledge	Avaliação de ações públicas	Sim	Determinação de resultados e impactos; Análise da efetividade
Van Ryzin, G. G. (2004). Expectations, performance, and citizen satisfaction with urban services. <i>Journal of Policy Analysis and Management</i> , 23(3), 433–448.	O artigo realiza investigação empírica e conclui que a satisfação dos cidadãos nos casos analisados também é conformada por suas expectativas em relação aos serviços, não apenas à qualidade deles.	Proquest	Avaliação de ações públicas	Sim	Análise da Efetividade
Vianna, R., Moura, L. S., & Dutt-Ross, S. (2011). Reflexões sobre a Qualidade de Vida dos Municípios do Estado do Rio de Janeiro e suas Potenciais Implicações para a Formulação de Políticas Públicas. Encontro Nacional de Pós-graduação em Administração EnANPAD, 1–17.	O trabalho discute os índices IDH e IDH-M e produz uma clusterização com base em um conjunto de variáveis não restritas aos índices dos 92 municípios fluminenses. Concluem haver 3 grandes grupos de municípios fluminenses com características distintas e propõem abordagens de políticas públicas diferentes para os grupos.	EnANPAD	Gestão de Desempenho	Não	N/A
Warner, M. E. (2010). The Future of Local Government: Twenty-First-Century Challenges. <i>Public Administration Review</i> , 145–147.	O trabalho projeta os desafios da gestão local. Aponta que a concentração deve ocorrer na busca pela reconstrução da capacidade dos governos locais para financiar a infraestrutura crítica, atrair e reter uma força de trabalho qualificada e engajar os cidadãos na concepção de soluções inovadoras para resolver problemas públicos.	ISI Knowledge	Governos Locais	Não	N/A
Yusoff, W. Z. W., Ismail, M., & Newell, G. (2008). FM-SERVQUAL: a new approach of service quality measurement framework in local authorities. <i>Journal of Corporate Real State</i> , 10(2), 130–144.	Os autores utilizam os conceitos do SERVQUAL para montar uma pesquisa sobre serviços habilitados por infraestrutura . Eles defendem que esse instrumento é útil para a localização de deficiências em aspectos dos serviços locais.	Proquest	Infraestrutura e Serviços	Sim	Análise da Efetividade