



UFRRJ
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO E ESTRATÉGIA
MESTRADO PROFISSIONAL EM GESTÃO E ESTRATÉGIA

DISSERTAÇÃO

MODELOS ORGANIZACIONAIS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
E SUA CONFIGURAÇÃO NO BRASIL: NOVAS PERSPECTIVAS
DE ANÁLISE A PARTIR DA AUDITORIA
DE GESTÃO GOVERNAMENTAL DO INMETRO

Carlos Otávio de Almeida Afonso

Seropédica

2014



**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO E ESTRATÉGIA
MESTRADO PROFISSIONAL EM GESTÃO E ESTRATÉGIA**

**MODELOS ORGANIZACIONAIS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
E SUA CONFIGURAÇÃO NO BRASIL: NOVAS PERSPECTIVAS
DE ANÁLISE A PARTIR DA AUDITORIA
DE GESTÃO GOVERNAMENTAL DO INMETRO**

Carlos Otávio de Almeida Afonso

Sob a Orientação da Professora

Dra. Maria Gracinda Carvalho Teixeira

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de **Mestre em Ciências**, do Curso de Mestrado Profissional em Gestão e Estratégia da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro.

2014



**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO E ESTRATÉGIA
MESTRADO PROFISSIONAL EM GESTÃO E ESTRATÉGIA**

CARLOS OTÁVIO DE ALMEIDA AFONSO

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de **Mestre em Ciências**, no Curso de Mestrado Profissional em Gestão e Estratégia do Programa de Pós Graduação em Gestão e Estratégia da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Linha de Pesquisa: Organizações, Sociedade e Mercados.

Aprovada em 19/01/2015.

Banca Examinadora

Dra. Maria Gracinda Carvalho Teixeira
(Orientadora)
UFRRJ

Dr. Leonardo Vasconcelos Cavalier Darbilly
(Membro interno)
UFRRJ

Dr. Leandro Souza Moura
(Membro externo)
UERJ

Aos meus pais, que muito contribuíram para a minha formação pessoal, religiosa e profissional, fazendo-me chegar onde hoje estou; e à minha esposa e às nossas filhas, que, depois de Jesus Cristo, são razão para nossas vidas.

Viva a Família!

AGRADECIMENTOS

A Deus, pela vida e saúde concedidas, assim como pelos dons intelectuais permitidos.

A Jesus Cristo, pelos caminhos iluminados e motivações vitais, assim como pelos ensinamentos adquiridos.

Ao Espírito Santo, pelos Seus dons, assim como pelas graças recebidas, paz e objetivos alcançados.

Aos meus pais, Otaviano e Consolação, que me criaram com amor, dedicação, e que me ensinam a ser digno.

À minha esposa, Denize, que me compreende e me apóia em todos os momentos, fazendo-me amável.

Às nossas filhas, Carlla Denitti e Deny Yasmin, que nos alegram e nos acompanham nos eventos da vida, fazendo-nos felizes.

A todos os companheiros de turma, pelo constante apoio, e professores do Mestrado Profissional em Gestão e Estratégia, em especial à professora Maria Gracinda Carvalho Teixeira, que me aceitou como seu orientando e muito contribuiu para o avanço da pesquisa com suas orientações, indicações de estudos, discussões e aprimoramentos de conteúdo.

Aos professores da minha banca de qualificação, cujas sugestões foram muito valiosas para o aperfeiçoamento da pesquisa e do resultado do trabalho, assim como da banca de defesa desta dissertação, por disporem de seu tempo e competências, aceitando avaliá-la.

RESUMO

AFONSO, Carlos Otávio de Almeida. Modelos Organizacionais na Administração Pública e sua Configuração no Brasil: Novas Perspectivas de Análise a Partir da Auditoria de Gestão Governamental do INMETRO. 2014. 194 p. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão e Estratégia). Instituto de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, RJ, 2014.

O objetivo da pesquisa é identificar e analisar as barreiras institucionais decorrentes dos modelos internacionais da administração pública que influenciam a auditoria de gestão governamental no Brasil e dificultam a efetividade do controle social no contexto brasileiro, na perspectiva dos sujeitos envolvidos. A partir dessa investigação é analisada a adequabilidade dos modelos para a administração pública brasileira, com base na experiência de auditoria de gestão governamental de um órgão público federal, o Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (INMETRO), buscando novas perspectivas de análise quanto à atuação da auditoria de gestão governamental desse Órgão. A pesquisa é de natureza qualitativa, do tipo analítico e descritivo e utiliza a coleta de dados por meio de pesquisa documental e com fontes orais, tendo como sujeitos os gestores responsáveis dos órgãos auditados pela Auditoria Interna do INMETRO (AUDIN), que compõem a Rede Brasileira de Metrologia, Qualidade e Tecnologia vinculada ao INMETRO (RBMLQ-I), e os integrantes das equipes de auditoria, sobretudo os coordenadores destas. A análise dos dados é realizada por meio da interpretação de fenômenos, adotando orientação do método fenomenológico hermenêutico, mais especificamente a redução sociológica de Guerreiro Ramos. Os resultados da pesquisa confirmam a suposição inicial, expondo que existem barreiras institucionais oriundas dos modelos internacionais da administração pública que dificultam a efetividade do apoio ao controle social na atuação da auditoria de gestão governamental do INMETRO. O estudo aponta novas perspectivas para que os modelos importados sejam revistos e criticados justamente pelas disfunções que estes vêm gerando quando implantados em outros países como o Brasil. Também sugere que se criem espaços para o surgimento de formas singulares de auditoria governamental que fortaleçam as organizações brasileiras, levando em conta as condicionantes expostas no trabalho, de modo a ultrapassar barreiras institucionais que surgem com a padronização internacional e assegurando maior apoio a um controle social mais efetivo junto a essas organizações, levando a administração pública de um modo geral, e não somente a brasileira, a concretizar a sua razão de ser: o bem comum da sociedade.

Palavras-chave: Administração Pública Brasileira; Modelos Organizacionais; Auditoria de Gestão Governamental; Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (INMETRO).

ABSTRACT

AFONSO, Carlos Otávio de Almeida. Organizational Models in the Public Administration and its Brazilian Configuration: New Point-of-view of Analysis from INMETRO Performance Audit. 2014. 194 p. Dissertation (Master in Management and Strategy). Institute of Applied Social Sciences, Federal Rural University of Rio de Janeiro, Seropédica, RJ, 2014.

The purpose of this research is to identify and to analyze the institutional barriers originated from the international public management models that influence performance audit in Brazil and that make difficult the social control effectiveness in Brazilian context, from involved respondents point-of-view. From this investigation, the models adequacy is analyzed for the Brazilian public administration, based on the National Institute of Metrology, Quality and Technology (INMETRO) performance audit experience, seeking new point-of-view of analysis for INMETRO performance audit actuation. For this research, it was used as methodological basis a qualitative approach, with oral and documental sources. The respondents are the top managers of institutions audited by INMETRO Internal Audit (AUDIN), that integrate the 'Rede Brasileira de Metrologia, Qualidade e Tecnologia – INMETRO' (RBMLQ-I), and the auditors team, especially its coordinators. The data was analyzed through an interpretative approach, the phenomenology, based mainly on the Guerreiro Ramos' sociological reduction concept as methodical attitude. The research results confirm the initial assumption, showing that there are institutional barriers originated from the international public management models that make difficult the social control effectiveness at INMETRO performance audit actuation. The study points new point-of-views to review and to criticize the imported models that bring disfunctions when implanted in other countries like Brazil. The study suggests the promotion of new singular performance audit configurations that strengthen the Brazilian organizations, regarding the determinants exposed in this work, to go beyond the institutional barriers originated from the international standardization and to assure a more effective social control in these organizations, for the public administration all over the world, not only in the Brazil, to fulfill its social function: the actual realization of the social common good.

Keywords: Brazilian Public Administration; Organizational Models; Performance Audit; National Institute of Metrology, Quality and Technology (INMETRO).

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Características gerais dos modelos organizacionais	26
Quadro 2 – Características dos modelos internacionais que influenciam a administração pública brasileira	33
Quadro 3 – Classificações da auditoria governamental quanto ao objetivo.....	51
Quadro 4 – Quadro comparativo entre a auditoria de gestão e a auditoria financeira	53
Quadro 5 – Definições dos critérios de auditoria operacional	55
Quadro 6 – Resumo do método	67
Quadro 7 - Principais equivalências entre os manuais de auditoria brasileiro e internacional.	79
Quadro 8 – Entrevista-Piloto com o Auditor-Chefe (parte 1 de 5)	89
Quadro 9 – Entrevista-Piloto com o Auditor-Chefe (parte 2 de 5)	91
Quadro 10 – Entrevista-Piloto com o Auditor-Chefe (parte 3 de 5)	93
Quadro 11 – Entrevista-Piloto com o Auditor-Chefe (parte 4 de 5)	95
Quadro 12 – Entrevista-Piloto com o Auditor-Chefe (parte 5 de 5)	97
Quadro 13 – Entrevista-Piloto com o Superintendente do IPPEM/FORT (parte 1 de 5)	99
Quadro 14 – Entrevista-Piloto com o Superintendente do IPPEM/FORT (parte 2 de 5)	101
Quadro 15 – Entrevista-Piloto com o Superintendente do IPPEM/FORT (parte 3 de 5)	103
Quadro 16 – Entrevista-Piloto com o Superintendente do IPPEM/FORT (parte 4 de 5)	105
Quadro 17 – Entrevista-Piloto com o Superintendente do IPPEM/FORT (parte 5 de 5)	107
Quadro 18 – Entrevista-Piloto com a Superintendente da SURRS (parte 1 de 5)	109

Quadro 19 – Entrevista-Piloto com a Superintendente da SURRS (parte 2 de 5)	111
Quadro 20 – Entrevista-Piloto com a Superintendente da SURRS (parte 3 de 5)	113
Quadro 21 – Entrevista-Piloto com a Superintendente da SURRS (parte 4 de 5)	115
Quadro 22 – Entrevista-Piloto com a Superintendente da SURRS (parte 5 de 5)	117
Quadro 23 – Entrevista com o Auditor-Sênior da AUDIN (parte 1 de 5)	119
Quadro 24 – Entrevista com o Auditor-Sênior da AUDIN (parte 2 de 5)	120
Quadro 25 – Entrevista com o Auditor-Sênior da AUDIN (parte 3 de 5)	121
Quadro 26 – Entrevista com o Auditor-Sênior da AUDIN (parte 4 de 5)	122
Quadro 27 – Entrevista com o Auditor-Sênior da AUDIN (parte 5 de 5)	123
Quadro 28 - Entrevista com o Auditor-Pleno da AUDIN (parte 1 de 5)	124
Quadro 29 - Entrevista com o Auditor-Pleno da AUDIN (parte 2 de 5)	125
Quadro 30 - Entrevista com o Auditor-Pleno da AUDIN (parte 3 de 5)	126
Quadro 31 - Entrevista com o Auditor-Pleno da AUDIN (parte 4 de 5)	127
Quadro 32 - Entrevista com o Auditor-Pleno da AUDIN (parte 5 de 5)	128
Quadro 33 - Entrevista com o Auditor-Especialista da AUDIN (parte 1 de 5)	129
Quadro 34 - Entrevista com o Auditor-Especialista da AUDIN (parte 2 de 5)	130
Quadro 35 - Entrevista com o Auditor-Especialista da AUDIN (parte 3 de 5)	131
Quadro 36 - Entrevista com o Auditor-Especialista da AUDIN (parte 4 de 5)	132
Quadro 37 - Entrevista com o Auditor-Especialista da AUDIN (parte 5 de 5)	133
Quadro 38 - Entrevista com o Auditor-Técnico da AUDIN (parte 1 de 5)	134
Quadro 39 - Entrevista com o Auditor-Técnico da AUDIN (parte 2 de 5)	135

Quadro 40 - Entrevista com o Auditor-Técnico da AUDIN (parte 3 de 5)	136
Quadro 41 - Entrevista com o Auditor-Técnico da AUDIN (parte 4 de 5)	137
Quadro 42 - Entrevista com o Auditor-Técnico da AUDIN (parte 5 de 5)	138
Quadro 43 - Entrevista com o Auditor-Júnior da AUDIN (parte 1 de 5)	139
Quadro 44 - Entrevista com o Auditor-Júnior da AUDIN (parte 2 de 5)	140
Quadro 45 - Entrevista com o Auditor-Júnior da AUDIN (parte 3 de 5)	141
Quadro 46 - Entrevista com o Auditor-Júnior da AUDIN (parte 4 de 5)	142
Quadro 47 - Entrevista com o Auditor-Júnior da AUDIN (parte 5 de 5)	143
Quadro 48 - Entrevista com o Presidente do IPEM/PR (parte 1 de 5)	144
Quadro 49 - Entrevista com o Presidente do IPEM/PR (parte 2 de 5)	145
Quadro 50 - Entrevista com o Presidente do IPEM/PR (parte 3 de 5)	146
Quadro 51 - Entrevista com o Presidente do IPEM/PR (parte 4 de 5)	147
Quadro 52 - Entrevista com o Presidente do IPEM/PR (parte 5 de 5)	148
Quadro 53 - Entrevista com o Presidente do ITPS/SE (parte 1 de 5)	149
Quadro 54 - Entrevista com o Presidente do ITPS/SE (parte 2 de 5)	150
Quadro 55 - Entrevista com o Presidente do ITPS/SE (parte 3 de 5)	151
Quadro 56 - Entrevista com o Presidente do ITPS/SE (parte 4 de 5)	152
Quadro 57 - Entrevista com o Presidente do ITPS/SE (parte 5 de 5)	153
Quadro 58 - Entrevista com o Presidente do IMEPI (parte 1 de 5)	154
Quadro 59 - Entrevista com o Presidente do IMEPI (parte 2 de 5)	155
Quadro 60 - Entrevista com o Presidente do IMEPI (parte 3 de 5)	156

Quadro 61 - Entrevista com o Presidente do IMEPI (parte 4 de 5)	157
Quadro 62 - Entrevista com o Presidente do IMEPI (parte 5 de 5)	158
Quadro 63 - Entrevista com o Coordenador da CORED (parte 1 de 5)	159
Quadro 64 - Entrevista com o Coordenador da CORED (parte 2 de 5)	160
Quadro 65 - Entrevista com o Coordenador da CORED (parte 3 de 5)	161
Quadro 66 - Entrevista com o Coordenador da CORED (parte 4 de 5)	162
Quadro 67 - Entrevista com o Coordenador da CORED (parte 5 de 5)	163

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Rede pública de controle da corrupção.....	46
Figura 2 – Diagrama de insumo-produto.....	55
Figura 3 – Círculo Hermenêutico.....	64
Figura 4 – Input-Output Model.....	81
Figura 5 – Processo lógico de identificação de achados e produção de recomendações.....	82

LISTA DE SIGLAS

ANOp - Auditoria de Natureza Operacional

AP - Administração Pública

APG - Administração Pública Gerencial

AUDIN - Auditoria Interna do INMETRO

CGU - Controladoria-Geral da União

CONMETRO - Conselho Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial

CORED - Coordenação-Geral da RBMLQ-I

DASP - Departamento Administrativo do Serviço Público

FMI - Fundo Monetário Internacional

GE - Governo Empreendedor

IMEPI - Instituto de Metrologia do Estado do Piauí

INMETRO - Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia

INPM - Instituto Nacional de Pesos e Medidas

INTOSAI - *International Organization of Supreme Audit Institutions*

IPEM - Institutos de Pesos e Medidas

IPEM/FORT - Instituto de Pesos e Medidas de Fortaleza

IPEM/PR - Instituto de Pesos e Medidas do Estado do Paraná

ITPS/SE - Instituto de Tecnologia e Pesquisas de Sergipe

MDIC - Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior

MARE - Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado

NPM - *New Public Management*

ONG - Organização Não Governamental

PAINT - Plano Anual de Atividades de Auditoria Interna

PDRAE - Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado

PSIE - Portal de Serviços do INMETRO nos Estados

RBMLQ-I - Rede Brasileira de Metrologia Legal e Qualidade – INMETRO

SCAP - Sistema de Controle da Administração Pública

SINMETRO - Sistema Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial

SGI - Sistema de Gestão Integrada

SURGO - Superintendência do INMETRO no Estado de Goiás

SURRS - Superintendência do INMETRO no Estado do Rio Grande do Sul

TCU - Tribunal de Contas da União

TQM - Gestão da Qualidade Total

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	1
1.1 Contextualização	1
1.2 O Problema da Pesquisa	8
1.3 Objetivos da Pesquisa	8
1.3.1 Objetivo Geral.....	8
1.3.2 Objetivos Específicos	9
1.4 Suposição da Pesquisa	9
1.5 Delimitação do Estudo	10
1.6 Relevância da Pesquisa e sua Viabilidade	10
1.7 Estrutura da Dissertação	12
2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	13
2.1 Modelos de Administração Pública	13
2.2 Modelos de Administração Pública no Brasil	26
2.3 A Relação entre Controle e Administração: do Controle Interno ao Controle Social	41
2.4 Auditoria de Gestão como Meio de Controle na Administração Pública	50
3 METODOLOGIA DA PESQUISA	59
3.1 Tipo de Pesquisa	59
3.2 Coleta de Dados	60
3.2.1 Pesquisa Documental	60
3.2.2 Pesquisa de Campo com Fontes Orais e Observação	61
3.3 Sujeitos da Pesquisa	62
3.4 Tratamento e Análise dos Dados	63
3.5 Limitações do Método	72
4 A AUDITORIA DE GESTÃO GOVERNAMENTAL NO INMETRO	74
4.1 Breve Histórico da Auditoria de Gestão Governamental no INMETRO	74
4.2 Contexto Institucional Atual	75

5 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS DA PESQUISA	79
5.1 Análise de Dados da Pesquisa Documental.....	79
5.2 Análise dos Dados de Fontes Orais.....	87
6 RESULTADOS DA PESQUISA.....	165
7 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	179
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	186

1 INTRODUÇÃO

1.1 Contextualização

Nas últimas décadas, o mundo passou por profundas mudanças em seu contexto político e socioeconômico. Desde os anos 1980, após a emergência da crise de endividamento internacional, a partir do choque do petróleo¹ no início dos anos 1970, o assunto que mobilizou a atenção do segmento político, dos formuladores de políticas públicas e outros agentes sociais em todo o mundo, foi o ajuste fiscal e as reformas orientadas para o mercado.

Desta forma, ganha lugar de destaque nas agendas governamentais dos países os efeitos do Consenso de Washington² sobre os Estados e, conseqüentemente, os impactos dos programas de ajuste estrutural sobre os órgãos públicos e as políticas governamentais (ABRUCIO, 2006).

A resposta do mundo ocidental para essas transformações que estavam ocorrendo foi a retomada das ideias liberais, culminando no chamado neoliberalismo, onde os Estados passaram a adotar a lógica de mercado para administrar o bem público.

Nos anos 1990, embora o ajuste estrutural continuasse mobilizando os países envolvidos, a preocupação principal passa a ser a reforma do Estado, particularmente a reforma administrativa, o que conseqüentemente afetou a administração pública (BRESSER-PEREIRA, 2006).

Nesse contexto, os Estados considerados do ocidente promoveram cada um, a seu modo, reformas na gestão pública que apresentavam vários pontos em comum inspirados em premissas neoliberais. Entre essas premissas, criticava-se o modelo centralizador de organização do setor público como em fase de esgotamento desde o início dos anos 1970, além das críticas relacionadas à burocracia estatal. Outro ponto em comum era a ideia de que

¹ As crises do petróleo (1973 e 1979) foram ocasionadas devido à economia internacional encontrar-se em um cenário conturbado por conta de inflação elevada em vários países, a existência de taxas de juros negativas, choques de preços, e principalmente a alta do petróleo pelos países produtores do Oriente; assim, o modelo de Bretton Woods entra em colapso no mundo, dando lugar a um novo modelo chamado de “Consenso de Washington” (DINIZ, 2011).

² O “Consenso de Washington” foi uma designação para um conjunto de acordos entre os então chamados países desenvolvidos para definir “fórmulas”, sobretudo para os países em desenvolvimento, para enfrentar as crises econômicas das décadas de 1970 (ocasionadas, sobretudo pelos dois choques do petróleo) e de 1980 (a chamada “década perdida”, devido à grande e crescente inflação e baixos níveis de investimento em capacidade produtiva nacional nos países da América Latina). O “Consenso de Washington” se orientou pelas teorias neoliberais de acadêmicos como Friedric Hayek, Milton Friedman e outros teóricos da Escola de Chicago (NEWMAN & CLARKE, 2012).

a forma de administrar as organizações privadas era uma solução para administrar o Estado com essas novas características, além do cenário propício para a adoção de novos modelos.

Por outro lado, a articulação dos países aos ditames dos organismos multilaterais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial, acenava pela incorporação de um novo modelo advindo do setor privado, que vinha como imposição desses organismos, como um exemplo de gestão a ser adotado, junto aos programas de ajuste estrutural recomendados aos países solicitantes de empréstimos financeiros.

Isso conduziu a administração pública dos países ocidentais a implementar o referido modelo que foi denominado de *new public management* (nova gestão pública). Esse modelo estimulou reformas administrativas em todo o mundo na década de 1990, reformas estas que alimentavam o espírito “anti-público” e o combate à burocracia estatal, sentimentos que cresciam no mundo ocidental impulsionados pela doutrina neoliberal (ABRUCIO, 2006; SECCHI, 2009; PAES DE PAULA, 2005b).

Essa situação gerou uma tensão, permitindo expor contradições na atuação da administração pública, uma vez que se passou a atribuir um novo sentido à administração pública, que até então era entendida em sua função de gerenciar os propósitos de um governo e os negócios do Estado, procurando atender o bem estar coletivo, a sociedade, e conseqüentemente com a gestão voltada para o público, e não para o privado; para o coletivo, e não para propósitos individuais e grupos empresariais privados (MATOS & DIAS, 2013). A ênfase dada à lógica da administração das organizações privadas passa a se configurar como o novo significado que se apresenta para ser incorporado na administração pública.

Tal condição se acentua num contexto de profunda crise econômica mundial, de situação de enfraquecimento e mesmo de ingovernabilidade de certos governos para combater a crise, de perda de poder dos Estados nacionais. Isso tudo, junto com os efeitos da globalização – que por sua vez provocou profundas transformações no setor produtivo, afetando o Estado e fortalecendo as grandes corporações e tantas outras mudanças globais influenciando localmente os países –, põe em xeque o antigo modelo de intervenção estatal, levando o modelo burocrático a uma intensa e longa crise, o que será aprofundado no trabalho, provocando uma redefinição do papel do Estado.

Nesse contexto de Estado com menos recursos e menos poder se ancora o novo sentido conferido à administração pública cujas bases seriam originadas do setor privado,

atribuindo-se a este a prerrogativa de possuir o modelo ideal de gestão (ABRUCIO, 2006), o *new public management*. Desde então esse modelo vem sendo objeto de estudo não somente por estudiosos da Área de Administração, e em particular da Administração Pública, como também de outros campos disciplinares como Ciência Política, Economia, entre outros.

Ressalta-se, todavia, que antes desse modelo se apresentar como uma solução para a administração pública frente às mudanças sobre as quais se discutiu anteriormente há registros na literatura nacional e internacional de outros modelos organizacionais que se fazem presentes na Administração Pública ao longo da sua trajetória histórica no mundo e no Brasil, os quais vêm sendo estudados não somente no âmbito da administração, mas também por diversos autores de outros campos disciplinares.

Explica Schermerhorn (1999) que as organizações possuem elementos próprios que as diferenciam, até mesmo chegando a ponto de uma organização apresentar características que só ela mesma possui. Mas, completa o autor que, apesar disso, em essência, todas as organizações apresentam – em maior ou menor grau de complexidade, de maneira mais clara ou não – determinada forma de administrar suas pessoas, seus recursos, seus processos e suas políticas, para realizar seu trabalho, o que pode ser chamado de “modelo organizacional”, tornando a gestão essencial a toda e qualquer organização.

De um modo geral, os autores apontam para três modelos predominantes: o burocrático, o da administração pública gerencial, assim como o mais recente modelo, conhecido como governança pública (SECCHI, 2009; KISSLER & HEIDEMANN, 2006; KOOIMAN, 2003; MERTON, 1957). Entretanto, destacam-se também estudos sobre o modelo patrimonialista, considerado o mais antigo registrado na literatura internacional (DRUMOND *et al.* 2014; OLIVEIRA *et al.*, 2011; CAPOBIANGO, 2011), e o mais recentemente estudado na Administração Pública Brasileira, o da gestão social (TENÓRIO & SARAVIA, 2007; TENÓRIO, 1998) ou societal (PAES DE PAULA, 2005b).

É importante destacar que, apesar dos termos gestão social e administração pública societal serem tratados para designar um mesmo modelo, suas origens são diferenciadas. No Brasil, o modelo que mais tem se destacado como tendo suas origens no contexto histórico, político e social é o de administração pública societal, o qual se origina, principalmente, na “tradição mobilizatória” da população brasileira e também nas ações públicas dos movimentos sociais brasileiros dos anos 1960, com desdobramentos nas quatro

décadas posteriores, integrando um projeto político que se apoia na participação social e no repensar do enfoque dado ao desenvolvimento (PAES DE PAULA, 2005b).

Já o termo gestão social, cunhado no Brasil por Fernando Tenório (1998), tem como base teórica pensadores críticos, tais como os da Escola de Frankfurt – dentre os quais se destaca Habermas –, e pensadores nacionais, como Guerreiro Ramos.

Não obstante, a pesquisadora Ana Paula Paes de Paula (2010) afirma que, de modo geral, a gestão social é a manifestação particular de um projeto mais amplo que ela denomina administração pública societal, sendo aquela especificamente a busca do gerenciamento participativo e dialógico, no qual o processo decisório é exercido por meio de diferentes sujeitos sociais, e esta, um projeto político amplo e uma nova forma de ver a economia, que inclui a lógica solidária, em detrimento da lógica capitalista econômico-financeira de pensar a gestão pública.

Assim, é interessante perceber que a administração pública societal, ainda que na prática seja oriunda da “tradição mobilizatória” dos movimentos sociais brasileiros, em sua fundamentação teórica tem como base o próprio conceito de gestão social de Fernando Tenório, além de conceitos comuns relacionados a esse, como de teóricos da Escola de Frankfurt, e também do brasileiro Guerreiro Ramos, no decorrer de sua sistematização teórica enquanto um modelo organizacional para a administração pública brasileira, em contraponto ao modelo gerencialista (PAES DE PAULA, 2013).

Ao estudar os modelos organizacionais e a reforma do Estado, explica Secchi (2009) que a “passagem” de um modelo para outro é geralmente realizada por meio de uma reforma na administração pública. Mas, como chama atenção a literatura especializada, os modelos reformadores não se constituem de todo uma ruptura com os anteriores, podendo certas características desses modelos coexistirem de formas sobrepostas, sendo que todos apresentam ênfase na função controle, desde o modelo considerado mais antigo, até o mais recentemente discutido na literatura brasileira.

A inquietação do pesquisador sobre esses modelos deve-se às controvérsias resultantes das tentativas de implantação dos modelos organizacionais implementados nos países do Norte que vem influenciando a administração pública brasileira, por meio de reformas do Estado no Brasil. Tais controvérsias são relativas, principalmente, a esses modelos serem baseados em padrões internacionais e, portanto, alheios aos aspectos

peculiares do contexto sociopolítico e cultural brasileiro, que se refletem na atuação das organizações públicas. Estudiosos desses modelos chamam atenção para o fato de que há “condicionantes” (COSTA, 2007, p. 134), relacionadas a essas peculiaridades, que perpassam a administração pública brasileira e que não podem ser desprezadas nos estudos desses modelos.

É importante notar que, apesar dos modelos estabelecidos anteriormente, como o burocrático – caracterizado pela elevada especialização das funções, impessoalidade, racionalismo, controle, formalidade, hierarquia e profissionalismo meritocrático (WEBER, 1982) – e a administração pública gerencial, não terem sido plenamente desenvolvidos no Brasil, suas características foram assimiladas na gestão pública brasileira, confrontando aspectos arraigados na cultura brasileira e, conseqüentemente, na cultura organizacional brasileira conforme acima mencionados, como o autoritarismo, o personalismo e o patrimonialismo, presentes historicamente nas instituições brasileiras e estudados por DaMatta (1980), Santos (1993), Costa (2007), entre outros autores.

Além de ter assimilado, ao longo dos anos, características dos modelos patrimonialista, burocrático e gerencialista, a administração pública brasileira também vem sendo influenciada pelo modelo organizacional da governança pública (KOOIMAN, 2003).

Paes de Paula (2005b), ao estudar os modelos que mais influenciam a atual matriz da gestão pública brasileira, faz um estudo comparativo entre a vertente gerencial e a vertente societal e aponta para a falta de eixos analíticos claros para a orientação das pesquisas em estudos organizacionais quanto à administração pública brasileira, assim como uma fragmentação em sua respectiva produção acadêmica, considerando que os elementos mais críticos no estudo do Estado, governo, políticas públicas e sociedade civil são as questões teóricas e metodológicas.

Embora não caiba à pesquisa proposta uma profunda discussão sobre essas fragilidades apontadas por Paes de Paula (2005b), tais questões serão retomadas na fundamentação teórica do trabalho, pois são imprescindíveis para se compreender conceitualmente e também como se articulam entre si, no âmbito dos modelos organizacionais, o Estado, a Sociedade Civil, o Governo, o Mercado e a Administração Pública.

Por ora, cabe uma apresentação geral de como os estudiosos desses modelos configuraram suas características na sistematização de um possível modelo organizacional para a gestão pública no Brasil.

Em recente trabalho de Zwick *et al.* (2012), os autores, estudiosos dos modelos organizacionais da gestão pública voltados particularmente para a gestão pública brasileira, evidenciam a construção de um modelo híbrido na administração pública brasileira, o que eles caracterizam como um *mix* do patrimonialista e do burocrático com o gerencialista, com elementos da gestão social, o que os autores qualificam como um modelo brasileiro autêntico e genuíno – não obstante inspirado nos modelos internacionais –, chamado pelos referidos autores de “administração pública tupiniquim”(ZWICK *et al.* 2012, p.1).

Esse modelo sugerido por Zwick *et al.* (2012) sofre, de certa forma, influência das ideias de Guerreiro Ramos (2009), pioneiro dos estudos críticos no Brasil e dos estudos que perseguiram um tipo de ciência social desvinculada de modismos e estrangeirismos (PIZZA JUNIOR, 2010), cuja obra foi dedicada à administração pública, especialmente a brasileira. Entretanto, torna-se importante relativizar a influência de Guerreiro Ramos nesse “mix”, pois este contém características sobre as quais esse último autor costumava fazer severas críticas, principalmente por ser inspirado em uma das questões que o autor mais combatia que era o estrangeirismo e a pressão por importar ideias.

Dada a inserção do pesquisador na administração pública brasileira, por ser servidor público do Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (INMETRO), ou melhor, um *insider* nessa pesquisa, a investigação a que o mesmo se propõe toma como base empírica a atuação da Auditoria de Gestão Governamental do INMETRO, uma vez que o pesquisador vivencia essa situação no âmbito da referida organização, por ser, ele próprio, um profissional de auditoria.

Considerando-se a discussão até então apresentada, julga-se a instituição governamental privilegiada nesse estudo apropriada para ser a base empírica da pesquisa, uma vez que esta tem passado por mudanças decorrentes da implantação de novos modelos de gestão, portanto, nela pretende-se investigar a presença de modelos organizacionais e as suas características, as quais se manifestam na atuação do Instituto por meio dos procedimentos de Auditoria de Gestão.

O INMETRO é uma autarquia federal, vinculada ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), e está sob jurisdição direta da Controladoria Regional da União no Estado do Rio de Janeiro (órgão setorial) e indireta da CGU, órgão central (BRASIL, 2000).

Segundo o histórico da instituição, disponível no portal do INMETRO (BRASIL, 2012), o crescimento industrial no século XX fortaleceu a necessidade de se criar no Brasil instrumentos mais eficazes de controle que viessem a impulsionar e proteger produtores e consumidores, o que levou à criação do Instituto Nacional de Pesos e Medidas (INPM), em 1961, centralizando a política metrológica nacional.

Em 1973 nascia o Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial, o INMETRO, hoje chamado Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia, que à época deu continuidade às atividades do INPM, ampliando-as. Os órgãos estaduais, atualmente conhecidos como órgãos delegados, recebem a incumbência de execução de atividades metrológicas, atingindo cada região do País (BRASIL, 2012).

O INMETRO atua como Secretaria Executiva do Conselho Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (CONMETRO), órgão colegiado interministerial normativo do Sistema Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (SINMETRO).

A Auditoria Interna do INMETRO (AUDIN) é o elemento de controle interno dessa Autarquia, auxiliando a Controladoria-Geral da União (CGU) no cumprimento das atribuições do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal no âmbito do INMETRO. Esta pesquisa se dedica à auditoria de gestão governamental, que se constitui um meio de avaliação e controle da gestão dos administradores públicos vinculados à Autarquia, inclusive os que, por meio de convênio com o INMETRO, executam atividades delegadas por este em cada Estado da Federação.

Registros nacionais e estrangeiros sobre auditoria de gestão governamental (TCU, BRASIL, 2002, 2010; POLLITT *et al.*, 1999; INTOSAI, SWEDEN, 2004) apontam que, no mundo e no Brasil, esse tipo de auditoria é orientado por padrões internacionais de auditoria de desempenho, os quais são praticamente uma tradução do *mainstream*, o modelo-padrão internacional para o português (BRASIL, 2010), que por sua vez sofre influência dos modelos internacionais de administração pública.

A auditoria de gestão governamental, como apoio direto ao controle social – neste estudo entendido como a participação efetiva dos cidadãos nas decisões e formulação de políticas públicas, para além de apenas exercerem o controle sobre a administração pública (PAES DE PAULA, 2013) –, deveria acompanhar os resultados dessa administração pública e buscar apresentá-los à sociedade.

O intuito final dessa modalidade de auditoria é um despertar de cidadãos conscientes de seus deveres, direitos e responsabilidades, cobrando transparência na administração dos bens públicos e na responsabilização dos gestores quanto ao alcance de resultados – processo denominado de *accountability*.

O estudo se faz oportuno justamente por buscar contribuir com os avanços teóricos e metodológicos necessários ao campo dos estudos organizacionais voltados para a área da administração pública, respaldados na empiria, procurando detectar pontos críticos e lacunas a serem preenchidas na atuação do INMETRO no processo de auditoria governamental, de modo que venha apontar condições para que ocorra o controle social proposto pelos órgãos de controle.

1.2 O Problema da Pesquisa

Com base na discussão até aqui desenvolvida, delineou-se a seguinte questão de pesquisa: **quais as barreiras institucionais decorrentes dos modelos internacionais da administração pública que influenciam a auditoria de gestão governamental no Brasil e dificultam a efetividade do controle social no contexto brasileiro, na perspectiva dos sujeitos envolvidos?**

1.3 Objetivos da Pesquisa

1.3.1 Objetivo Geral

Segundo Roesch (2010), a definição dos objetivos de uma pesquisa estabelece os padrões pelos quais uma pesquisa é avaliada, além de orientar o autor em sua revisão de literatura e metodologia. Ressalta a autora que, assim como o problema é uma questão a ser investigada, o objetivo geral é um resultado a ser alcançado.

Dessa forma, a presente pesquisa tem como objetivo geral **identificar e analisar as barreiras institucionais decorrentes dos modelos internacionais da administração pública que influenciam a auditoria de gestão governamental no Brasil e dificultam a efetividade do controle social no contexto brasileiro, na perspectiva dos sujeitos envolvidos**. Dessa forma, será possível apontar novas perspectivas de análise para a administração pública brasileira, a partir da atuação da auditoria de gestão governamental.

1.3.2 Objetivos Específicos

Pretende-se alcançar o objetivo geral da pesquisa por meio dos seguintes objetivos específicos:

- Identificar os principais modelos organizacionais presentes na trajetória da administração pública;
- Apresentar os modelos organizacionais que influenciam a administração pública brasileira;
- Descrever a atuação da auditoria de gestão governamental no Brasil;
- Relacionar a auditoria de gestão governamental com as características presentes nos modelos organizacionais vigentes na administração pública brasileira, a partir da visão dos sujeitos da pesquisa.
- Detectar as barreiras institucionais geradas pela padronização internacional na atuação da auditoria de gestão governamental no INMETRO no tocante à questão do controle social.
- Apontar possíveis formas de superar as barreiras institucionais detectadas para que se efetive o controle social.

1.4 Suposição da Pesquisa

A suposição é a antecipação da resposta ao problema científico: este é dado em forma de questão de pesquisa; aquela, sob a forma de afirmação. Quanto a confirmar ou

refutar a suposição de pesquisa, não é uma preocupação primordial para este estudo, considerando que este segue pressupostos do método fenomenológico, para o qual é próprio do método o abandono, pelo pesquisador, de ideias preconcebidas (VERGARA, 2004).

Não obstante, como no método fenomenológico os pressupostos não são rígidos, admite-se a subjetividade na interpretação do pesquisador sobre o fenômeno a ser estudado. Portanto, nesse estudo supõe-se que **existem barreiras institucionais oriundas dos modelos internacionais da administração pública que dificultam a efetividade do apoio ao controle social na atuação da auditoria de gestão governamental do INMETRO.**

1.5 Delimitação do Estudo

Do ponto de vista temporal, o estudo percorre o período que se inicia em 1930 (Era Vargas) com a reforma burocrática no Brasil e vai até as reformas de Estado contemporâneas, levando-se em conta a delimitação estabelecida para ouvir os sujeitos envolvidos com a pesquisa, com conclusão em 2014.

Já do ponto de vista analítico, restringe-se aos modelos organizacionais que influenciam a administração pública brasileira na esfera federal, tanto na administração direta, ligada à Presidência da República e seus Ministérios, que definem as políticas organizacionais a ser implementadas a partir da adoção de modelos de gestão para administrar a União, quanto na administração indireta – e, sobretudo nesta, da qual o INMETRO faz parte, não sendo passível de generalização para toda a administração pública no Brasil nas esferas estadual e municipal, mas representando, particularmente, o INMETRO e seus órgãos delegados.

1.6 Relevância da Pesquisa e sua Viabilidade

Ao se alcançar com esforço intelectual o resultado teórico da pesquisa, apresenta-se, tanto a pesquisadores de estudos organizacionais – em especial estudiosos da administração pública no Brasil –, quanto a curiosos intelectuais e à sociedade em geral – em particular, aos gestores públicos participantes da pesquisa –, uma reflexão que seja útil para se avançar na agenda de pesquisas sobre a administração pública no Brasil. No que concerne aos modelos organizacionais, o estudo poderá orientar futuras pesquisas que abordem

criticamente o *mainstream* internacional e mostrem possibilidades mais alinhadas com as singularidades das experiências brasileiras de gestão governamental.

Do ponto de vista prático, novas perspectivas de gestão governamental que possam surgir da própria comunicação entre o pesquisador e os sujeitos envolvidos com a pesquisa servirão de motivação ou mesmo um despertar de consciências, o que Demo (2005) chamaria de “processo de emancipação”, no sentido de gerar o interesse por melhorias e mudanças que façam a diferença para elevar a qualidade da gestão governamental do Brasil, bem como o acompanhamento dos resultados dessa gestão pela sociedade, o controle social.

Considerou-se a pesquisa viável quanto à acessibilidade, complexidade, e custos (ROESCH, 2010):

- A acessibilidade foi facilitada pelo fato de o pesquisador também ser integrante do órgão público pesquisado, o INMETRO, e das equipes auditoras. O pesquisador teve acesso irrestrito a todos os sujeitos/gestores auditados pela AUDIN/INMETRO nos períodos em que estiveram em auditoria, além de que os dados documentais encontravam-se já disponíveis nas redes eletrônicas (*intranet, internet, etc.*);

- Quanto à complexidade, não obstante se utilizar uma abordagem teórico-metodológica complexa, a pesquisa tornou-se factível por dispor de tempo razoável para a maturação dos conceitos concernentes aos pressupostos metodológicos e a sua utilização na prática, no decorrer do mestrado, gerando resultados mais substanciais, sobretudo no 2º ano, ao terem sido concluídas todas as disciplinas;

- No que diz respeito aos custos, foram aproveitados recursos físicos, financeiros e informacionais já previstos para a realização das atividades do pesquisador enquanto profissional de auditoria, pois a pesquisa de campo foi realizada no decorrer das auditorias, não gerando custos adicionais. Os outros custos com material bibliográfico, deslocamentos e recursos de informática adicionais possuem valores razoavelmente compatíveis com os recursos próprios disponíveis do pesquisador. Portanto, a pesquisa não demandou recursos que pudessem inviabilizá-la.

1.7 Estrutura da Dissertação

A dissertação está organizada em sete capítulos. No primeiro apresenta-se a introdução do estudo, na qual se contextualiza o tema da dissertação, problematiza-se e delinea-se a questão da pesquisa, definem-se os objetivos geral e específicos, e apresentam-se ainda a suposição do trabalho, a delimitação do estudo, e sua relevância e viabilidade. O segundo capítulo trata da fundamentação teórica, na qual se apresentam as definições e diferentes abordagens dos modelos organizacionais da administração pública no mundo e no Brasil, assim como da relação entre administração e controle. Nesse capítulo contempla-se também uma discussão sobre a atuação da auditoria de gestão governamental no Brasil como meio de controle. No terceiro capítulo, discorre-se sobre a metodologia da pesquisa, destacando-se o tipo de pesquisa realizada, os meios de coleta de dados, os sujeitos, o tratamento e a análise dos dados, bem como as limitações que o método escolhido apresenta. O quarto capítulo traz um breve histórico da auditoria de gestão governamental no INMETRO, assim como seu contexto institucional atual. No quinto capítulo, apresenta-se a análise dos dados da pesquisa, incluindo a documental e a pesquisa de campo com fontes orais. No sexto, são apresentados os resultados do estudo. Por fim, no último capítulo registram-se as considerações finais da pesquisa.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Esse capítulo está dividido em quatro subtópicos. O primeiro trata do estudo dos modelos de administração pública no mundo, cuja importância para o objetivo da pesquisa está em identificar os modelos organizacionais oriundos das reformas da administração pública dos países e que vem influenciando a administração pública brasileira ao longo das décadas. O segundo descreve como ocorreram as tentativas de implementação desses modelos organizacionais na administração pública brasileira, foco principal do presente estudo. Já o terceiro subtópico discute sobre a relação entre administração e controle, presente e enfatizado em todos os modelos organizacionais, e suas esferas específicas, para dar base e, por sua vez, se chegar ao quarto subtópico, que trata da atuação da auditoria de gestão governamental no Brasil como meio de controle, cuja importância para o objetivo da pesquisa está na busca de apoio ao controle social mais efetivo.

2.1 Modelos de Administração Pública

Para discutirmos os modelos da Administração Pública, resgatamos inicialmente a preocupação de Paes de Paula (2005b) de que faltam eixos analíticos claros para a orientação das pesquisas em estudos organizacionais quanto à administração pública brasileira; assim como, na visão desta autora, ocorre uma fragmentação em sua respectiva produção acadêmica, considerando que os elementos mais críticos no estudo do Estado, governo, políticas públicas e sociedade civil são as questões teóricas e metodológicas.

Assim, acredita-se que há uma profunda necessidade de se compreender conceitualmente e também como se articulam entre si, no âmbito dos modelos organizacionais, o Estado, a Sociedade Civil, o Governo, o Mercado e a Administração Pública.

Começando com o entendimento de Estado, recorreremos ao conceito de Dahl (1997), segundo o qual é a parte da sociedade que contempla todo o conjunto de instituições que preside a vida social do país, quais sejam, o sistema constitucional-legal, os poderes da República, o governo legalmente constituído, os órgãos da administração pública, as forças armadas, o aparato policial, as unidades da Federação, os municípios e os poderes que os governam.

O Estado democrático se funda em formas igualitárias de competição, massiva inclusão política e pleno exercício dos direitos de cidadania (DAHL, 1997). O Estado social, tal como se consolidou ao longo do século XX, sobretudo na Europa, promove transferências de renda dentro da sociedade para induzir o crescimento, corrigir imperfeições do mercado e reduzir assimetrias sociais.

No século XXI, como explica Dahl (1997), fala-se de um Estado democrático e social que busca oferecer igualdade de oportunidades, instâncias de participação e controle social, com reduzida intervenção na vida dos cidadãos e das organizações. Deve promover a distribuição igualitária, a cidadania ativa, favorecendo a ampliação da liberdade.

Conforme nos ensina Bobbio (2007), estabelecer uma distinção entre Estado e sociedade civil vai depender da perspectiva teórica adotada pelo autor. Define o referido autor que a sociedade civil é o conjunto de cidadãos, o povo, organizado em classes sociais e grupos, estruturados de acordo com a distribuição de poder entre eles.

Por outro lado, nesse mesmo estudo, explica Bobbio (2007) que se o povo é um dos elementos constitutivos do Estado, logo a sociedade civil também dele faz parte. Mas ela é, para o autor, ao mesmo tempo, um sistema de poder, com o qual mantém relações dialéticas. Embora estabeleça relações sociais e políticas fora do Estado ou mesmo com o Estado, a sociedade civil não se confunde com o mercado, uma vez que este só contempla relações econômicas (BOBBIO, 2007).

Já o governo, segundo Bobbio (1995), é “o conjunto de pessoas que exercem o poder político e que determinam a orientação política de uma determinada sociedade” (BOBBIO, 1995, p. 68). É a cúpula político-administrativa do Estado; é a instância que formula as políticas públicas. Assim, não se confunde governo com o Estado, como, por exemplo, pode parecer em relação à tradição anglo-saxônica, como nos alerta Bobbio. O Estado, como o nome indica, é estável e permanente. O governo é flexível e, nos estados democráticos, transitório.

O governo é o principal centro de poder decisório do Estado e, como tal, dirige a Administração Pública. O governo é composto pelo chefe de Estado e pelo chefe do governo e seus ministros. No regime presidencialista brasileiro, o presidente da República é, ao mesmo tempo, chefe de Estado e chefe de governo. Isso pode causar uma confusão de entendimento para os que não estão familiarizados com esses conceitos e seus significados nas realidades dos países.

Dada a discussão acima, chegamos, com a ajuda de Costa (2008), à Administração Pública, que é uma expressão polissêmica, pois designa ao mesmo tempo uma instituição, um

corpo de funcionários, uma forma de gestão e uma disciplina. Neste contexto, explica Costa (2008) que a instituição é o aparato administrativo que dá consequência às decisões do governo, ou melhor, que implementa as políticas públicas. É o conjunto de organismos que administra a *res publica*; o corpo de funcionários que dá vida a essas entidades. É a ordenação de atividades governamentais destinadas à realização do interesse público ou bem comum de uma coletividade.

Assim, quanto à administração pública se referir a uma forma de gestão, pode-se tomar então cada “forma” específica de gerir as instituições públicas como um modelo organizacional, ou seja, a forma que a administração pública como corpo de funcionários se organiza para administrar suas pessoas, seus recursos, seus processos e suas políticas, para proporcionar o bem comum da sociedade, culminando em modelos de administração pública específicos.

Entusiastas dos modelos organizacionais defendem, a seu modo, o potencial de mudanças substanciais que os modelos trazem para resolver os problemas da administração pública no mundo em curto prazo. Secchi (2009), todavia, aponta que as potenciais mudanças que eles podem ocasionar só ocorrem em longo prazo e ainda assim em poucos aspectos, pois os modelos “reformadores” compartilham características essenciais com os modelos tradicionais, como será apresentado mais adiante no Quadro 1.

O modelo patrimonialista, anterior ao modelo burocrático, perdurou no mundo ocidental durante o período anterior às revoluções inglesa, norte-americana e francesa (séculos XVII e XVIII), caracterizado pela dominação, favoritismo, assistencialismo, decisões puramente pessoais do monarca – não havia separação entre o patrimônio do Estado e o da família real –, e sustentado pela aceitação dos súditos diante dos soberanos como um fato natural (DRUMOND *et al.* 2014; OLIVEIRA *et al.*, 2011; CAPOBIANGO, 2011).

É importante ressaltar que o modelo patrimonialista não foi um modelo pensado e sistematizado para a realização de reformas na administração pública, sobretudo que buscassem romper com características de modelos anteriores; tal como ocorreu com os outros modelos, que foram criados para combater os problemas criados pelos modelos anteriores. O modelo patrimonialista foi, portanto, uma forma natural de administrar as relações nascentes entre o Estado e os súditos, quando do surgimento dos Estados Nacionais, sob o contexto das monarquias absolutistas, já que todo o patrimônio estatal, representado pelo erário dos reinos, era conquistado pelo soberano e a ele pertencia.

Entretanto, como mencionado na Introdução deste trabalho, o patrimonialismo mais recentemente vem sendo estudado como modelo organizacional entre pesquisadores brasileiros, que não somente se dedicam ao estudo do patrimonialismo na administração pública, como também atestam que traços desse modelo ainda perduram na administração de países que apresentam ainda uma baixa capacidade institucional, democrática e de cidadania (SECCHI, 2009; COSTA, 2008; DINIZ, 2013), como a brasileira. O interesse pela retomada dos estudos sobre o modelo patrimonialista chama atenção principalmente quando os estudos sobre corrupção no Brasil tomam vulto na literatura com autores como Pinho e Sacramento (2012), Filgueiras e Aranha (2011), entre outros.

Portanto, essa situação leva a pesquisa a considerar também o patrimonialismo como modelo, levando-se em consideração as atuais pesquisas dos autores acima apontados que se preocupam com a ‘herança patrimonialista’, cujos elementos continuam influenciando a administração pública até a atualidade – mesmo com a tentativa de implementação dos modelos mais recentes –, que aparecem em forma de ‘condicionantes’ aos modelos reformadores, assim como mencionado na Introdução, e que serão desenvolvidas no próximo subtópico, que trata das tentativas de implementação desses modelos reformadores na administração pública brasileira.

Seguindo o curso histórico, o patrimonialismo como forma de administrar o Estado foi aos poucos dando lugar a uma burocracia estatal entendida como uma estrutura com normas e políticas pré-definidas, sob o contexto dos déspotas esclarecidos, ou seja, monarcas que sofriam pressão das ideias iluministas quanto à melhoria do bem comum social.

Assim, sobretudo após a Revolução Francesa (final do século XVIII), com seus ideais de liberdade, igualdade e fraternidade, os Estados europeus, paulatinamente no decorrer do século XIX, passam a institucionalizar práticas adequadas que independem da ação do particular que a coordena, distinguindo entre o que é público e o que é privado. No início do século XX, ressalta-se que havia se instaurado a crise de 1929 e que no campo da teoria econômica estava em discussão a teoria de Keynes, fortalecendo a ideia de Estado interventor em contraposição aos ideais liberais, assim como a ideia do estado de bem-estar social, o que propiciou a expansão do modelo burocrático em contraposição ao patrimonialismo (DRUMOND *et al.* 2014; ARAGÃO, 1997).

Contam Filgueiras e Aranha (2011) que o caso brasileiro difere-se da experiência anglo-saxônica pelo fato de a criação da burocracia no Brasil ocorrer no interior de um

sistema patrimonialista. A teoria do patrimonialismo, como explicam os referidos autores com base em Werneck Vianna, é uma vertente interpretativa do Brasil, que tomou forma por meio de um projeto de modernização do Estado, da economia e da sociedade, que passa pela ideia de ruptura com nosso passado ibérico e pela afirmação de um modelo de organização estatal moderna, pautado pela impessoalidade e pela racionalidade na relação entre Estado e sociedade (WERNECK VIANNA, 1999).

A teoria do patrimonialismo brasileiro, como desenvolvida por Raymundo Faoro, significa a apropriação de conceitos da sociologia weberiana para interpretar a realidade brasileira à luz da nossa tradição ibérica. De acordo com Faoro (2000), o patrimonialismo no Brasil seria um sistema de dominação realizado por um estamento que se aloja na burocracia do Estado com o objetivo de ver reconhecidos os seus interesses privados como o interesse público. Assim, os estamentos tradicionais da sociedade portuguesa renovariam sua dominação alojando-se na máquina do Estado.

A proposta normativa da teoria do patrimonialismo é promover uma ruptura com o passado ibérico e proporcionar um projeto de modernização calcado na racionalidade do capitalismo e de suas instituições. A ruptura com o passado, para Faoro (2000), significa a afirmação de um modelo weberiano de Estado, fundamentado em uma concepção modernizante capaz de fazer submergir nossas heranças comportamentais de origem, balizadas no patrimonialismo, que não significa uma teoria da corrupção, mas, no caso brasileiro, é uma corrente que permite a interpretação da corrupção em suas diferentes dimensões (PINHO & SACRAMENTO, 2012; FILGUEIRAS & ARANHA, 2011). A ruptura com o patrimonialismo ocorreria pela modernização, em particular, do Estado e de sua estrutura administrativa.

O modelo burocrático como um tipo ideal foi sistematizado pelo sociólogo alemão Max Weber, que descreve as características da burocracia no capítulo VIII da sua obra “Ensaio de Sociologia”, atribuindo ao modelo os seguintes aspectos: (i) a regência de áreas de jurisdição são fixas e oficiais, ordenadas por leis e normas administrativas; (ii) as relações de autoridade são delimitadas por normas relativas aos meios de coerção e de consenso; (iii) a relação hierárquica se estabelece definindo postos e níveis de autoridades, além de um sistema de mando e subordinação com gerência das atividades e tarefas delegadas por autoridade; (iv) a administração é formalizada por meio de documentos, que acabam por regular a conduta e as atividades das pessoas (WEBER, 1982).

Esse modelo foi adotado pela administração pública em todo o mundo, sobretudo do ocidente no século XX, caracterizando-se pela elevada especialização das funções, impessoalidade, racionalismo, controle, hierarquia, formalidade e profissionalismo meritocrático. Porém, nas últimas décadas do referido século, as críticas ao modelo se intensificaram, expondo suas disfunções na prática, sobretudo quanto à crítica de que estava “engessando” a administração pública e tornando-a cada vez mais ineficiente (MERTON, 1957).

Um dos principais críticos às disfunções do modelo burocrático foi Robert Merton (1957, p. 197), que explica com suas próprias palavras:

Disciplina, facilmente interpretada como a conformidade com os regulamentos, qualquer que seja a situação, é vista não como uma medida destinada a fins específicos, mas que se torna um valor imediato para a vida-organização do burocrata. Esta ênfase, resultante do deslocamento das metas originais, desenvolve uma rigidez e uma incapacidade de se ajustar facilmente. Formalismo, assim como ritualismo, resulta numa incontestada insistência em aderir meticulosamente a procedimentos formalizados. Isso pode ser tão exagerado a ponto de a preocupação principal com a conformidade às normas interferir na realização dos fins da organização, caso em que temos o fenômeno conhecido como tecnicismo ou fita vermelha do oficial. Um produto extremo deste processo de deslocamento de objetivos é o burocrata virtuoso, que nunca esquece sequer uma única regra obrigatória à sua ação e, portanto, é incapaz de atender muitos dos seus clientes [tradução do pesquisador]³.

De suas afirmações, percebe-se que o modelo burocrático, pensado como uma “estrutura” para atingir fins específicos, tornava-se um fim em si mesmo onde fora implementado, apresentando rigidez às regras de forma exagerada e tornando-se incapaz de se ajustar às mudanças do ambiente organizacional. Isso fez com que se buscassem as reformas administrativas com o intuito de incrementar novos modelos “gerenciais” que pudessem superar essas disfunções práticas do modelo burocrático.

³ *Discipline, readily interpreted as conformance with regulations, whatever the situation, is seen not as a measure designed for specific purposes but becomes an immediate value in the life-organization of the bureaucrat. This emphasis, resulting from the displacement of the original goals, develops into rigidities and an inability to adjust readily. Formalism, even ritualism, ensues with an unchallenged insistence upon punctilious adherence to formalized procedures. This may be exaggerated to the point where primary concern with conformity to the rules interferes with the achievement of the purposes of the organization, in which case we have the familiar phenomenon of the technicism or red tape of the official. An extreme product of this process of displacement of goals is the bureaucratic virtuoso, who never forgets a single rule binding his action and hence is unable to assist many of his clients* (MERTON, 1957, p. 197).

As bases desses modelos gerenciais – e até dos modelos de governança pública em rede, que evoluíram daqueles, como será apresentado mais adiante – consistem no pensamento neoliberal, pelo qual a amplitude e o papel do Estado diante da economia devem ser repensados. O neoliberalismo pode se referir a um conjunto de ideias, a uma forma de governo, ou a um conjunto específico de políticas públicas. Quanto a ser tomado como um conjunto de ideias refere-se ao chamado “paradigma neoliberal”; já quanto a uma forma de governo, refere-se à capacidade de governar, conhecida como “governabilidade”. Por fim, ao ser tomado como um conjunto específico de políticas públicas refere-se ao conhecido “Consenso de Washington”.

O “Consenso de Washington” foi uma espécie de acordo entre os países para definir “fórmulas”, principalmente para os países em desenvolvimento, para enfrentar as crises econômicas das décadas de 1970 (ocasionadas, sobretudo pelos dois choques do petróleo) e de 1980 (a chamada “década perdida”, devido à grande e crescente inflação e baixos níveis de investimento em capacidade produtiva nacional nos países da América Latina), tomando como base teorias neoliberais de acadêmicos como Friedric Hayek, Milton Friedman e outros teóricos da Escola de Chicago (NEWMAN & CLARKE, 2012).

Entre outras diretrizes, o conjunto de políticas pregadas pelo Consenso, cuja primazia se deu na década de 1990, refere-se principalmente à retomada das teorias liberais (daí o termo neoliberalismo), que viam o ser humano como *homo economicus*, ou seja, que busca sempre a maximização da utilidade para si próprio, e que acreditava no conceito smithiano de “mão invisível” do mercado, de que a ação egoísta levaria a uma eficiente distribuição de recursos, tanto coletiva como individualmente, por meio de um equilíbrio “natural” de mercado (DINIZ, 2011).

O neoliberalismo, então, além de retomar as principais teorias liberais, é caracterizado pela definição de políticas públicas claras e rígidas, daí serem chamadas de “fórmulas”, que estão orientadas para a diminuição dos gastos públicos, menor intervenção do Estado na economia, privatização, flexibilização, livres movimentos de capitais e de bens, controle da inflação via monetarismo, menores salários, aumento dos créditos, diminuição dos impostos, aumento do endividamento externo, por meio principalmente da tomada de empréstimos junto ao Fundo Monetário Internacional (FMI), entre outras.

Assim, com base nas ideias neoliberais, no final do século XX, mais precisamente nos anos 1990, um movimento denominado “reinventando o governo” ganhou força no

combate ao modelo burocrático. O movimento se caracterizou pela proposição de engendrar, no setor público, a cultura gerencialista advinda do setor privado, buscando focar em resultados na administração, em detrimento dos meios, foco do modelo burocrático, e propunha um modelo que ficou conhecido como *new public management*, e, no contexto brasileiro, como a “nova administração pública” ou a administração pública gerencial ou gerencialista.

O livro “Reinventando o governo”, de autoria dos consultores David Osborne e Ted Gaebler, publicado em 1992, foi norteador para a proposição de reformas administrativas em todo o mundo na década de 1990. O referido movimento propôs que o governo fosse catalisador, “navegando em vez de remar”, ou seja, obtendo os recursos e formando parcerias com a iniciativa privada e as organizações não governamentais para que estas prestassem os serviços à sociedade, cabendo ao governo coordená-los e assegurá-los, mas não necessariamente executá-los de forma direta (OSBORNE, 2007).

Outro fator que contribuiu sobremaneira para a proposição de reformas administrativas para implantar a *new public management* foi o livro “A terceira via”, do sociólogo Anthony Giddens, publicado em 1999, no qual este autor faz uma síntese do movimento político de mesmo nome, como uma via alternativa tanto ao neoliberalismo (sobretudo representado pelo governo de Margaret Thatcher) quanto à socialdemocracia clássica, edificadora do *Welfare State* (Estado de Bem-Estar Social). Defendendo uma visão mais pragmática do Estado, Giddens valoriza a filosofia de livre mercado do ponto de vista econômico e moral, a despeito do conservadorismo político das outras duas vias (PAES DE PAULA, 2005b).

Para Abrucio (2006), não há uma via única de reforma administrativa adotada por todas as nações, apontando mais para um pluralismo organizacional do que para um paradigma global, com proposta diversa de mudança do antigo modelo administrativo. Destaca Abrucio que as reformas foram motivadas por crises mundiais – sobretudo econômicas –, notadamente os choques do petróleo de 1973 e 1979, e que, para além de estagnar os grandes avanços econômicos conquistados nas décadas de 50 e 60, ocasionaram retrocessos na economia de muitos países, principalmente naqueles em condições mais vulneráveis, os então chamados ‘países subdesenvolvidos’.

Assim, explica o referido autor que o enfraquecimento dos governos no que diz respeito ao controle dos fluxos financeiros e comerciais (crise fiscal), somado ao poder das

grandes multinacionais, resultou na perda de parcela significativa do poder dos Estados nacionais de ditar políticas macroeconômicas. Os Estados ficaram com menos recursos e menos poder, somado a um contexto intelectual extremamente favorável às mudanças na administração pública, com as críticas à burocracia e o sentimento anti-burocrático crescendo cada vez mais, e o aumento da crença de que o setor privado possuía o modelo ideal de gestão. Conta Abrucio (2006) que um fato emblemático do que ocorreu foi a escolha de Dereck Rayner, um alto executivo do setor privado, por Margaret Thatcher, para comandar seu plano de reforma administrativa.

Abrucio (2006) aponta ainda que o catalisador político para impor no modelo organizacional do governo todo esse levante anti-burocrático foi a ascensão dos conservadores na Grã-Bretanha (Margaret Thatcher) em 1979 e dos republicanos (Ronald Reagan) em 1980 nos Estados Unidos, representando a vitória dos grupos políticos que contestavam o antigo consenso social pró-*Welfare State*.

Na interpretação de Bresser-Pereira (2006), nos anos 80 e 90 os cidadãos se tornavam mais conscientes e apontavam para uma crise na administração pública burocrática, que, segundo o autor, passou a ser vista como anacrônica e pouco eficiente, não correspondendo às demandas que a sociedade civil apresentava aos governos, com base no espírito do capitalismo da época.

Desse ponto de vista, explica o referido autor que a razão maior apresentada para o interesse na reforma do Estado, realizada sobretudo por meio da reforma da administração pública, foi a importância da proteção ao patrimônio público contra as ameaças de “privatização”, aqui entendida, de acordo com Bresser-Pereira (2006), como apropriação viciosa, ou exploração indevida do bem público para obter lucro (o que é chamado de *rent-seeking*) – realizada em larga escala no antigo modelo da administração pública patrimonialista (este anterior mesmo ao modelo burocrático).

Apresentando um discurso em defesa dos “direitos públicos”, emerge a administração pública gerencial na metade do século XX, com o intuito de fazer com que o governo gerasse mais resultados – foco contrário ao da burocracia, que enfatizava os processos –, em atendimento às demandas da sociedade. Assim, descentralizaram-se as atividades com o pretexto de que tais processos trariam maior eficiência, supondo-se que os políticos e os funcionários públicos fossem merecedores de grau limitado de confiança (BRESSER-PEREIRA, 2006).

Segundo Abrucio (2006), em cada nação essa “passagem” se deu em tempo e de formas diferentes, mas algo muito forte havia em comum entre as nações: o avanço de uma ideologia privatizante do bem público. O primeiro passo do modelo gerencial foi procurar cortar custos e pessoal, além de adotar a administração por objetivos, a desconcentração administrativa (embora se falasse em descentralização administrativa), para dar maior autonomia às agências e aos departamentos. Havia separação entre a política e a administração.

Ao modelo gerencialista inicial seguiu-se o *consumerism*, onde, em vez de contribuintes, viam-se as pessoas como clientes/consumidores, acrescentando as técnicas de gestão da qualidade total (*TQM*) para melhorar os serviços públicos, com o intuito de passar o foco da eficiência para a efetividade, ou seja, geração de resultados, pensando as instituições públicas da mesma forma que se pensava as privadas (ABRUCIO, 2006).

Explica o referido autor que, já no *public service orientation* (3ª fase do gerencialismo, sobretudo na Grã-Bretanha), o foco passou a ser na equidade/*accountability*, buscando a responsabilização dos gestores públicos e seu dever de prestar contas à sociedade, vista a partir daí não mais como clientes, mas como o conjunto de cidadãos, participativos na esfera pública, vista como local de aprendizagem social.

O gerencialismo (*managerialism*), na visão de Secchi (2009), pode ser considerado como o conjunto de dois modelos mais específicos, quais sejam, a administração pública gerencial (APG) ou nova gestão pública (*new public management*), e o “governo empreendedor” (GE), como um estilo pragmático de gestão pública, na visão do autor.

De acordo com Kettl (2005), a APG e a GE compartilham os valores da produtividade, orientação ao serviço, descentralização, eficiência na prestação de serviços, *marketization* – que busca levar práticas de organizações privadas e do mercado para a administração pública –, e *accountability* – que pode ser considerada como a prestação de contas dos gestores públicos à sociedade. Esclarece Secchi (2009, p. 354):

- *Marketization* é o termo utilizado para a utilização de mecanismos de mercado dentro da esfera pública. Exemplos de mecanismos de mercado é a liberdade de escolha de provedor por parte do usuário do serviço público e a introdução da competição entre órgãos públicos e entre órgãos públicos e agentes privados. [...] - *Accountability* é um termo de difícil tradução para o português. Literalmente *accountability* significa a prestação de contas por parte de quem foi incumbido de uma tarefa àquele que solicitou a tarefa

(relação entre o agente e o principal). A *Accountability* pode ser considerada o somatório dos conceitos de responsabilização, transparência e controle.

Todavia, a administração pública gerencial também não logrou os objetivos a que se propunha, apresentando inadequações de técnicas e práticas oriundas do setor privado na administração pública, além de negligenciar as questões políticas e de democratização do Estado.

Essa situação estimulou o surgimento e atratividade de um novo modelo relacional, a governança pública (*public governance*), conceituado por Elke Löffler como uma nova geração de reformas administrativas e de Estado, que têm como objeto a ação conjunta, levada a efeito de forma eficaz, transparente e compartilhada, pelo Estado, pelas empresas e pela sociedade civil, visando uma solução inovadora dos problemas sociais e criando possibilidades e chances de um desenvolvimento futuro sustentável para todos os participantes (KISSLER & HEIDEMANN, 2006).

Na transição do século XX para o XXI, portanto nas últimas décadas, viu-se surgir e expandir esse novo modelo organizacional de administração governamental, a governança pública (*public governance*), caracterizando-se como um modelo horizontal de relação entre atores públicos e privados no processo de elaboração de políticas públicas (KOOIMAN, 1993).

Para Matos e Dias (2013), a governança pública trata-se da capacidade de ação do Estado de implementar as políticas públicas e de obter os resultados coletivos esperados, em cooperação com novos atores do setor público não estatal e do setor privado, através de um sistema integrado de redes em que diversos atores empregam os mais diversos recursos (legais, técnicos, conhecimentos, financeiros, etc.) no intuito de se atingir objetivos previamente definidos, visando o bem-estar de uma coletividade.

Os estudiosos desse novo modelo atestam que a governança pública resgata a política dentro da administração pública, diminuindo a importância de critérios técnicos nos processos de decisão e reforçando mecanismos participativos de deliberação na esfera pública. Por ser muito recente ainda, e seguindo os apontamentos de Secchi (2009), anteriormente referenciados, de que os novos modelos podem ocasionar mudanças apenas no longo prazo e ainda assim em poucos aspectos, devido ao compartilhamento de características essenciais com os modelos tradicionais, entende-se que a governança pública é um modelo ainda em construção.

Os autores Peci, Pieranti e Rodrigues (2008), estudando o modelo de governança, destacam que, no contexto de pós-privatização e democratização política, a gestão pública passa a ser mediada pelo poder e pela ação das empresas privadas e das organizações da sociedade civil do terceiro setor. Nesse contexto, a governança assume uma importância cada vez maior e se refere às relações complexas entre o Estado, o setor privado e a sociedade civil.

Os referidos autores partem do pressuposto de que a relação do Estado com o setor privado e com a sociedade civil modificou-se substancialmente ao longo das duas últimas décadas e que essas modificações demandaram reflexões acerca de mudanças importantes no foco e no conteúdo da administração pública; não obstante considerem que os *modus operandis* da administração pública tenham sido fundamentados predominantemente no movimento da *New Public Management* (NPM), cujo enfoque central estava direcionado à adaptação e à transferência dos conhecimentos gerenciais desenvolvidos no setor privado para o público, daí também o termo governança pública derivar da governança corporativa privada.

Não obstante, argumentam os mencionados autores (PECI *et al.* 2008) que, mesmo que esses mecanismos utilizados pela NPM tenham criado a base material para a proliferação de instrumentos de governança, existem diferenças conceituais entre os dois movimentos. A governança deriva da cultura política do país onde se insere, enquanto a NPM não demonstra essa sensibilidade contextual e ideológica. Dessa forma, é de se esperar que os desenhos institucionais da governança sejam diferentes, dependendo do contexto onde são aplicados.

De forma mais ampla, o conceito de governança pode ser utilizado na teoria de administração pública para qualificar as relações que o Estado (domínio dos políticos e burocratas) desenvolve com o setor privado (domínio das empresas e consumidores) e o terceiro setor (domínio da cidadania organizada em torno dos seus interesses), configurando a rede de governança (PECI *et al.*, 2008).

Para Ronconi (2011), os resultados esperados dessas redes de governança pública seriam a democratização do Estado, a renovação dos critérios de atuação do Estado e o redesenho de sua relação com a sociedade, a conversão das ações estatais em ações efetivamente públicas, a ascensão dos princípios de inclusão, publicidade, igualdade participativa, e pluralismo; além da busca em assegurar a importância do Estado na esfera pública sem negligenciar a importância dos demais atores da sociedade civil na política, cujo intuito final é o bem comum da sociedade.

Um dos principais teóricos de governança pública é o pesquisador Jan Kooiman (1993), que aprofundou o conceito, sugerindo a terminologia ‘*societal governance*’ (“governança societal”), que ele define como:

Regime no qual tanto atores públicos como privados têm como objetivo resolver problemas sociais ou criar oportunidades sociais, dando apoio às instituições da sociedade nas quais se desenvolvem e se implementam as atividades de governo, e formulando os princípios segundo os quais essas atividades são realizadas. O termo governança denota ideias conceituais ou teóricas sobre esse tipo de atividades [tradução do pesquisador]⁴ (KOOIMAN, 2003, p. 229).

Dentre os autores estudados e que se dedicam à governança, Kooiman é o único a falar em “governança societal”, e isso pode gerar polêmicas para os autores que vêem a governança pública como um modelo que não coaduna com o modelo da administração pública societal.

Fazendo uma comparação dos modelos organizacionais com o intuito de verificar suas continuidades e descontinuidades, apresenta-se um quadro a seguir, tendo como base comparativa as características de função sistêmica – homeostase, da teoria sistêmica, que significa manter uma condição sistêmica estável –, relação sistêmica com o ambiente, separação entre política e administração, função administrativa essencial, discricionariedade administrativa e tipo de tratamento que a administração pública tem com o cidadão.

Pelo que se discutiu até aqui nesse estudo, é possível apresentar no Quadro 1 uma síntese comparativa das características comuns e diferenças mais relevantes entre os modelos organizacionais de administração pública no mundo:

⁴ *Arrangements in which public as well as private actors aim at solving societal problems or create societal opportunities, aim at the care for the societal institutions within which these governing activities take place, and phrasing the principles according to which these activities are carried out. The term governance denotes conceptual or theoretical ideas about such governing activities* (KOOIMAN, 2003, p. 229).

Quadro 1 - Características gerais dos modelos organizacionais

Característica	Patrimonialismo	Burocracia	APG e GE	Governança Pública
Função sistêmica	Homeostase	Homeostase	Homeostase	Homeostase
Relação sistêmica com o ambiente	Fechado	Fechado	Aberto	Aberto
Distinção entre política e administração	Não há	Separados	Trabalhando juntos sob comando político	Distinção superada
Funções administrativas enfatizadas	Controle e direção	Controle e organização	Controle e planejamento	Controle e coordenação
Discricionariedade administrativa	Total	Baixa	Alta	n.a.*
Cidadão	<i>Súdito</i>	<i>Usuário</i>	<i>Cliente</i>	<i>Parceiro</i>

* A Governança Pública (GP) dedica pouca atenção a assuntos organizacionais internos tais como autonomia dos gestores, descentralização vertical ou administrativa.

Fonte: Elaboração própria com base em Secchi (2009, p. 364).

Não obstante as recentes reformas administrativas venham pregando a substituição progressiva do modelo burocrático por esses dois novos modelos de gestão, antes de se configurarem como modelos de ruptura, há autores (GUSTAFFSON, 1983; MARCH & OLSEN, 1983; BATTISTELLI, 2002) que argumentam que é comum que os mesmos sejam apresentados nos discursos de autopromoção de políticos e burocratas com o intuito de ofuscar os cidadãos em relação ao desempenho de seus governos e passar uma imagem de que estão “atenados” com as “mais novas práticas gerenciais” do “momento”, e que aquilo que se apresenta como novo não apresenta elementos substantivamente novos.

2.2 Modelos de Administração Pública no Brasil

Como visto em seção anterior, historicamente, a administração pública no Brasil sofreu influências dos modelos organizacionais presentes nas instituições do mundo ocidental, tais como o patrimonialista, o burocrático, a administração pública gerencial (APG) e a

governança pública, os quais vêm sendo estudados por vários autores, assim como já apontado neste trabalho (DRUMOND *et al.* 2014; OLIVEIRA *et al.*, 2011; CAPOBIANGO, 2011; SECCHI, 2009; KISSLER & HEIDEMANN, 2006; KOOIMAN, 2003; MERTON, 1957).

Como o país em suas raízes outrora era colônia europeia, mais especificamente portuguesa, cristalizou-se em sua cultura o hábito de tentar resolver seus problemas ou melhorar seus processos trazendo soluções de fora, estrangeiras; achando serem as melhores, sem preocupação em adaptá-las ou analisá-las criticamente frente às singularidades da realidade brasileira.

Além disso, a própria Corte portuguesa transplantou sua estrutura de poder – estamento – para a Colônia, estrutura esta que perdura mesmo até o Brasil republicano, perpassando todo o período colonial, imperial e da Primeira República, sendo predominante até os anos 1930, mas que atualmente ainda influencia sobremaneira a administração pública brasileira, devido à característica do ‘homem cordial’ da cultura organizacional no Brasil, incapaz de denunciar um aliado para não prejudicá-lo, ainda que este esteja agindo fora da lei; tolerando os desmandos, desde que não seja prejudicado também; administrando pelos sentimentos pessoais, e não pelo dever público e obrigações legais; prevalecendo a força da tradição legitimadora da privatização do Estado, que se mantém como principal arena da política de grupos (HOLANDA, 2000; FAORO, 2000).

Com a implantação dos modelos de administração pública não foi diferente. Explicam Zwick *et al.* (2012, p. 285):

A corrente dominante na literatura em administração e em grande parte das ciências sociais preconiza que os países localizados no Hemisfério Norte são tidos como modelos ideais de desenvolvimento, cuja posição de destaque nos cenários econômico e social globais situa-se em um campo intocável. Sob a égide dessa concepção, os países cunhados sob o termo “subdesenvolvido”, localizados no Hemisfério Sul, são condicionados à replicação dos modelos de decisão dos países chamados “desenvolvidos”, com o intuito de alcançar os mesmos resultados destes. Essa mimese, que tem sido reproduzida já por algumas décadas na esfera do *business*, também se evidencia no âmbito da administração pública.

As preocupações de Secchi (2009) e de Zwick *et al.* (2012) são também compartilhadas por Lustosa da Costa (2007), quando o mesmo argumenta que as tentativas de reforma do Estado no Brasil, baseadas em modelos estrangeiros, sobretudo a da década de

1990, não levaram em consideração as peculiaridades do contexto sociocultural e político brasileiro que se reflete na administração pública.

Cabe aqui resgatar o que foi dito na introdução deste trabalho no que diz respeito às condicionantes que perpassam a administração pública brasileira, destacando-se entre elas, o patrimonialismo, o personalismo e as fragilidades da democracia, que muitas vezes se manifestam pelo autoritarismo⁵, clientelismo⁶ e mandonismo local⁷.

De acordo com Lustosa da Costa (2007, p. 143), o conceito de patrimonialismo foi desenvolvido por Max Weber e consiste na dominação patrimonial que “se apóia na existência de um quadro administrativo ‘puramente pessoal do senhor’ não-burocrático, formado de companheiros ou súditos, recrutados por critérios de afetividade, lealdade e confiança”.

Já o personalismo, segundo DaMatta (1980, p. 184), manifesta-se no Brasil quando “utilizamos o clássico ‘jeitinho’ que nada mais é do que uma variante cordial do ‘Você sabe com quem está falando?’ e outras formas mais autoritárias que facilitam e permitem pular a lei ou nela abrir uma honrosa exceção que a confirma socialmente”.

Por sua vez, quanto às fragilidades da democracia no Brasil, Santos (1993) aponta que a sociedade brasileira, embora plural quanto à multiplicidade de interesses, está assentada sobre um modelo cuja força motriz está na pulverização de um mercado de violência, seguida de promessas dos políticos quanto à proteção contra essa violência, mas que não raro acaba em violação da lei por ambos os lados, ou seja, tanto pela maioria dos políticos quanto pela própria sociedade.

A primeira grande reforma que visava romper com o modelo patrimonialista foi a reforma burocrática promovida a partir de 1930 no governo Getúlio Vargas, entregando à nova geração de burocratas a responsabilidade de zelar pela vasta legislação regulatória produzida e pela gestão do setor produtivo estatal, com a burocracia gradativamente adquirindo maior importância estratégica na medida em que a operação da máquina do

⁵ No Estado autoritário, além do problema crônico do formalismo, não há estabilidade de regras. [...] Tudo se passa como se a ordem fosse fixada e (re)estabelecida a cada situação, em campos sociais limitados, de acordo com a relação de forças que se estabelecem entre os protagonistas (COSTA, 2007, p. 151).

⁶ As relações pessoais mostram-se muito mais como fatores estruturais do sistema do que como sobrevivências do passado que o jogo do poder e das forças econômicas logo irá colocar de lado e marginalizar, gerando ‘clientes’ como elos personalizados em atividades basicamente impessoais (DaMatta, 1980).

⁷ Sistema de dominação local todo-poderoso cujo objetivo é a reprodução de elites por meio da manutenção de estruturas de poder oligárquico (SANTOS, 1993).

Estado, de complexidade crescente, premiava em prestígio e poder, além de renda, àqueles com ela familiarizados (SANTOS, 2006).

Nesse contexto, no ano de 1938, pelo Decreto-Lei n.º 579, criou-se o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), cuja missão era a formação de servidores públicos com base na meritocracia profissional, com inspiração no modelo anglo-saxão de serviço civil, nas ideias racionalizadoras de Fayol, e no modelo taylorista de administração científica. Seus objetivos estavam relacionados à administração de pessoal, reforma de processos administrativos, modernização de processos de compras e contratações, e padronização e controle de bens patrimoniais. Suas principais contribuições foram a formação de uma massa crítica que evoluiu e influenciou o pensamento administrativo brasileiro, e a constituição de pedra angular do processo de modernização da administração pública (CASTOR, 2000).

Não obstante todos os avanços políticos, sociais e econômicos logrados na Era Vargas, os fenômenos do clientelismo, patrimonialismo, personalismo, permaneceram, trazendo implicações para o modelo político prevalente na sociedade, concentrando poder a pretexto do conhecimento especializado dos tecnocratas e burocratas, com espaços decisórios para além de seus mandatos funcionais, livres da prestação de contas, em sua versão predatória em que os altos funcionários ali se colocaram em troca de apoio ao governo, mas que deles também esperavam imerecidos favores em escambo pelas posições que obtiveram, não raramente, à margem dos critérios meritocráticos, conforme explica Santos (2006).

Castor (2000) refere-se a uma segunda reforma que visou à modernização da administração pública brasileira com a tentativa de construir a burocracia moderna, com o Estado entendido como sistema, por meio do Decreto-Lei n.º 200, no ano de 1967, sob o regime militar. Seus objetivos estavam relacionados à delegação interna de poderes e à descentralização das decisões obedecendo aos seguintes princípios-base: planejamento, coordenação, descentralização, delegação de competência e controle.

O referido autor avalia ainda como principais contribuições dessa fase o estabelecimento de uma doutrina consistente e a definição de preceitos claros de organização e funcionamento da máquina administrativa, influenciando inclusive na inserção de princípios da administração burocrática na nova Constituição Federal de 1988, como a obrigatoriedade de concursos públicos, assim como criação de regime jurídico único dos servidores públicos, além de procedimentos disciplinares para as compras governamentais.

Já o acadêmico Bresser-Pereira (2006) discute a reforma do Estado como questão central para a reconstrução deste nos anos 90, ou seja, como definir um novo Estado em um mundo globalizado, destacando o referido autor que a reforma da administração pública foi uma das principais reformas a que se dedicou o governo Fernando Henrique Cardoso, para o que transformou a antiga Secretaria da Presidência em um novo ministério, o da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), cujo ministro nomeado para conduzi-lo foi o próprio Bresser-Pereira.

O documento base da reforma administrativa foi o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), cujos objetivos apresentados pelo seu idealizador eram transformar a administração pública brasileira, de burocrática, em gerencial, além de buscar a retomada do crescimento econômico, que acabou não ocorrendo como se idealizava, um problema constante que ocorria desde os anos 80 no Brasil, submerso em “ajustes fiscais” para estabilizar sua economia (BRASIL, 1995).

Mas, por o Brasil ser um dito ‘país em desenvolvimento’ (Bresser-Pereira, 2006, p. 27), esse novo modelo organizacional – comumente denominado de “nova administração pública” (*New Public Management* – NPM) não foi tão fácil assim de ser implementado, visto que, nas palavras do próprio Bresser-Pereira (2006, p. 27-28):

[...] se, nos países desenvolvidos, a *res publica* não foi bem protegida pela administração burocrática, dada sua ineficiência em administrar o Estado de Bem-Estar Social, nos países em desenvolvimento a *res publica* foi ainda menos protegida, porque, nesses países, os burocratas não se dedicaram apenas à construção do Estado, mas também a substituir parcialmente a burguesia no processo de acumulação de capital e na apropriação do excedente econômico.

De acordo com Alketa Peci *et al.* (2008), os objetivos da Reforma do Aparelho de Estado de 1995, visando implementar a *New Public Management* no Brasil, foram a redução do tamanho da máquina administrativa, o aumento de sua eficiência e a criação de mecanismos voltados à responsabilização dos atores políticos.

A administração pública gerencial buscou implementar suas novas estratégias por meio de uma estrutura administrativa reformada, com quatro setores de sustentação: o núcleo estratégico, formado pelo Parlamento, tribunais, presidente, seus ministros e pela cúpula dos servidores civis; as atividades exclusivas, que envolvem o poder extroverso (o Estado pode constituir, unilateralmente, obrigações para terceiros), exclusivo do Estado; os serviços não-

exclusivos, que podem também ser oferecidos pelos setores privado e não-governamental; e o setor de produção de bens e serviços, formado pelas empresas estatais (BRASIL, 1995).

Em contraponto, Frederico Lustosa da Costa (2007), ao analisar o diagnóstico da crise do Estado, supõe o projeto de reforma do Estado apresentado no primeiro mandato do governo Fernando Henrique Cardoso ter sido uma experiência malograda, devido ao baixo nível de alcance dos resultados na implementação de seus projetos básicos. Destaca Costa que ora os argumentos de Bresser-Pereira para a crise do Estado se apóiam na pressão do excesso de demandas sociais, ora se fundam no esgotamento do modelo de intervenção, mas que o essencial de sua explicação, e, sobretudo das soluções para enfrentar os problemas, está baseado em causas endógenas, destacadamente na crise de ajuste fiscal.

Entretanto, na opinião do autor, há muitas evidências de causas exógenas para a crise do Estado em geral e para a crise do Estado brasileiro em particular. Afirma Costa (2007) que a crise do Estado é mais do que uma crise fiscal – onde o Estado teria se tornado “disfuncional” aos olhos do mercado –, e decorre, em larga medida, da sua incapacidade de regular a vida social diante da emergência de novas tecnologias e, conseqüentemente, de uma nova organização produtiva e de um novo padrão de acumulação, tendo, na realidade, o mercado livre se tornado disfuncional à sociedade pós-industrial, pois não é mais capaz de gerar empregos e financiar o *Welfare State*.

Desse ponto de vista, trata-se de uma crise bem mais ampla e profunda, que põe em causa as relações entre economia e sociedade (crise do trabalho), que desfigura as instituições encarregadas de promover a solidariedade social (crise do *Welfare State*), e que faz repensar a cidadania e as identidades individuais e coletivas.

Lustosa da Costa (2007) aponta ainda que a questão da demasiada priorização do ajuste fiscal como um “remédio” para enfrentar a crise acabou gerando efeitos colaterais que em seu conjunto alimentam ainda mais a crise, além de se caracterizar como uma ruptura do consenso social que permitiu o desenvolvimento do *Welfare State*.

Seguindo essa linha de pensamento, Paes de Paula (2005a) ressalta que, quanto à abordagem gerencial, que no Brasil se constituiu durante os anos 1990, no governo Fernando Henrique Cardoso, ocorreu um desapontamento em relação aos indicadores de crescimento econômico e progresso social obtidos.

Comparativamente à abordagem gerencial, a referida autora analisa a abordagem societal no Brasil, destacando que a vitória de Luís Inácio Lula da Silva gerou uma expectativa de que ela se tornasse a marca do governo federal. No entanto, argumenta Paes de Paula que, o que se observou foi uma continuidade das práticas gerencialistas em todos os campos, inclusive no que se refere às políticas sociais, além de que ambas as abordagens se dizem portadoras de um novo modelo de gestão pública e afirmam estar buscando a ampliação da democracia no país.

Paes de Paula (2005a) assinala ainda que na vertente gerencial a ênfase da gestão recai principalmente nas dimensões econômico-financeira e institucional-administrativa; já na vertente societal, a ênfase é na dimensão sociopolítica. A vertente gerencial, que está imbricada com o projeto político do ajuste estrutural e do gerencialismo, baseia-se nas recomendações dessas correntes para reorganizar o aparelho do Estado e reestruturar a sua gestão, focalizando as questões administrativas. A vertente societal, por sua vez, enfatiza principalmente a participação social e procura estruturar um projeto político que repense o modelo de desenvolvimento brasileiro, a estrutura do aparelho de Estado e o paradigma de gestão. O fato de cada uma das vertentes ocuparem um dos extremos do debate reflete a clássica dicotomia entre a política e a administração que circunda a gestão pública.

Para melhor compreensão apresenta-se um quadro comparativo com informações extraídas dos trabalhos de Ronconi (2011), Filippim, Rossetto e Rossetto (2010), Secchi (2009), Costa (2007), Peci *et al.* (2008), e Paes de Paula (2005a), no qual se registram as principais semelhanças e diferenças sobre a “passagem” do patrimonialismo para os novos modelos organizacionais que influenciam a administração pública brasileira:

Quadro 2 - Características dos modelos internacionais que influenciam a administração pública brasileira

Característica	Patrimonialismo	Burocracia	Administração pública gerencial	Governança pública
Períodos históricos	Colônia, Império e República Velha	Estado Novo (Getulismo), República Nova e Regime Militar	Reabertura Democrática, Abertura Econômica e Neoliberalismo	Globalização, Internacionalização e Neo-desenvolvimentismo
Década inicial	1800	1930	1990	2000
Principal fato administrativo	Transferência da Família Real portuguesa para o Brasil (1808), passando a comandá-lo de perto	Golpe do Estado Novo (1937) levando Getúlio Vargas à centralização de poder e implantação de uma burocracia estatal ampliada e profissionalizada	Reforma Administrativa do Estado (1995), no governo Fernando Henrique Cardoso, discurso da terceira via e das práticas gerencialistas, advindas da iniciativa privada	Vitória de Luís Inácio Lula da Silva nas eleições para Presidente da República (2002), discurso de maior interação do governo com a sociedade (terceiro setor) e com as empresas (setor privado)
Funções administrativas enfatizadas	Controle e direção	Controle e organização	Controle e planejamento	Controle e coordenação
Discricionariedade administrativa	Total	Baixa	Alta	Alta
Práticas e elementos	Lealdade pessoal ao Mandatário; favoritismo, assistencialismo; clientelismo; tradição e pontos de vista puramente pessoais; predominância do poder doméstico na elaboração de decisões e alocação de recursos	Especialização do serviço; eficiência; legalismo; foco nos controles; disciplina; impessoalidade; formalismo; autoridade; hierarquia	Desenvolvimentismo; produtividade; administração por resultados; eficiência; eficácia; competitividade; orientação ao serviço; descentralização; <i>accountability</i> *	Princípios de inclusão, publicidade, igualdade participativa, e pluralismo; além da busca em assegurar a importância do Estado na esfera pública sem negligenciar a importância dos demais atores da sociedade civil na política

* A *Accountability* pode ser considerada o somatório dos conceitos de responsabilização, transparência e controle (SECCHI, 2009, p. 354).

Fonte: Elaboração própria.

As bases comparativas utilizadas para elaboração do Quadro 2 foram inspiradas nas mesmas bases apresentadas para o Quadro 1, consistindo aquele numa aplicação deste aos modelos organizacionais brasileiros. A diferença é que, como o Quadro 2 trata das peculiaridades da administração pública brasileira – diferentemente do Quadro 1, que é uma análise teórica –, foram incluídas as categorias “períodos históricos”, “década inicial”, “principal fato administrativo”, e “práticas e elementos”.

Além disso, foram suprimidas as características sistêmicas e de tratamento do cidadão, pois seriam semelhantes nos dois quadros quanto a cada modelo organizacional; no Quadro 2, manteve-se o patrimonialismo, por ainda exercer forte influência na administração pública brasileira, e não se incluiu a administração pública societal, por ser um modelo característico brasileiro proveniente dos próprios movimentos sociais do país, e não das reformas de Estado baseadas em modelos internacionais.

Levando em consideração os modelos internacionais que influenciam a administração pública brasileira, apresentados no Quadro 1, há autores como Zwick *et al.* (2012) que defendem um modelo híbrido brasileiro como autêntico e genuíno – não obstante inspirado nos modelos estrangeiros, mas misturando-os e “tropicalizando-os” (Zwick *et al.*, 2012, p. 286) –, o qual foi sendo construído historicamente, não por senso crítico, senão pelas disfunções típicas da herança histórica patrimonialista, que não permitiu a implantação total do modelo burocrático, e em poucas décadas já teve que “aceitar” o gerencialismo estrangeiro, também não totalmente implementado, na visão desses autores.

Os referidos autores, conforme já mencionado na Introdução deste trabalho, denominam esse modelo brasileiro de “administração pública tupiniquim”, como possibilidade objetiva, baseados nas teorias N e P de Guerreiro Ramos (2009)⁸. Guerreiro Ramos (1973, p. 395-396) sobre a administração e gestão pública defendia que:

[...] as atuais organizações e burocracias públicas foram concebidas para serem eficazes em complexos de carência. E, de fato, provaram ser muito bem-sucedidas. Entretanto, no exato momento em que, por causa de sua eficiência, atingiram sua finalidade, deixaram de ser necessárias. Os

⁸ A ligação de Guerreiro Ramos com a Administração foi uma constante em sua vida profissional e acadêmica: administrador (na época com a designação de “Técnico de Administração”) do DASP, professor de Sociologia do curso de Administração da EBAP, professor do curso de Administração Pública da Universidade do Sul da Califórnia, é dele a proposta de reconhecimento da profissão de Técnico de Administração, quando do exercício de mandato de Deputado Federal. Sua atuação profissional e acadêmica trouxe consistência a quem perseguia um tipo de ciência social desvinculada de modismos e estrangeirismos, fora de gabinetes e academicismos (PIZZA JUNIOR, 2010).

emergentes valores de abundância as tornam intoleráveis, e se não mudarem ou forem substituídas por estruturas sociais e técnicas mais adaptáveis, os atuais problemas humanos atingirão níveis críticos.

Tal modelo toma por base, sobretudo as teorias N e P de Guerreiro Ramos (1983; 2009), relacionadas, respectivamente, à força da estrutura (necessidade de racionalidade instrumental, “jaula de ferro”)⁹ e à força da ação transformadora (possibilidade de racionalidade substantiva, noética)¹⁰.

O termo “tupiniquim” foi atribuído por Zwick *et al.* (2012, p.286) com o sentido de algo que é tipicamente brasileiro. Tupiniquim é um grupo indígena do Brasil, com o qual se deparou a esquadra portuguesa de Pedro Álvares Cabral, em 23 de abril de 1500 (BUENO, 1998), uma etnia que acabou aglutinando várias outras com a chegada dos portugueses tornando-se multicultural, mas sem perder os seus traços de origem; daí veio a ideia dos autores Zwick *et al.* (2012).

Para os referidos autores, é possível associar a noção de tupiniquim com as características multifacetadas da administração brasileira, vindo os autores a admitir que a administração pública brasileira é a “administração pública tupiniquim”, o que significa ser uma hibridização das propostas patrimonialista, burocrática, gerencial e societal, sendo estas somadas às demais características particulares culturais existentes na realidade do país, de modo a se formar uma configuração de gestão tipicamente brasileira.

De acordo com Guerreiro Ramos, ao “importar” os modelos de administração pública acreditando serem superiores, os gestores públicos colocam em prática a Teoria N, lei de “Necessidade” histórica que compele toda sociedade a procurar alcançar o estágio em que se encontram as chamadas “sociedades desenvolvidas” ou “modernizadas” (RAMOS, 2009, p. 43). Ao apontar isso, Guerreiro Ramos critica essa condição de que os países tenham que seguir estágios de desenvolvimento.

Por outro lado, ao considerar o “resultado” da hibridização desses modelos na administração pública brasileira e buscar o seu aperfeiçoamento como possibilidade objetiva, os autores Zwick *et al.* (2012) baseiam o tipo ideal da “administração pública tupiniquim” na

⁹ Teoria N: lei de Necessidade histórica que compele toda sociedade a procurar alcançar o estágio em que se encontram as chamadas sociedades desenvolvidas ou modernizadas (RAMOS, 2009, p. 43).

¹⁰ Teoria P: sustenta que toda nação, qualquer que seja sua configuração atual, sempre terá Possibilidades próprias de modernização, cuja efetivação pode ser perturbada pela sobreposição de um modelo normativo rígido, estranho a suas possibilidades (RAMOS, 2009, p. 43).

Teoria P de Guerreiro Ramos. A Teoria P sustenta que toda nação, qualquer que seja sua configuração atual, sempre terá “Possibilidades” próprias de modernização, cuja efetivação pode ser perturbada pela sobreposição de um modelo normativo rígido, estranho a suas possibilidades (RAMOS, 2009, p. 43).

Guerreiro Ramos (1983) ensina que a racionalidade instrumental (tomada como base na Teoria da Necessidade [N]) ocorre quando o ser humano raciocina sobre atos ou elementos que contribuem para se atingir um objetivo predeterminado, por meio da interação com outros atos ou elementos; aferindo-se esse tipo de racionalidade em função do objetivo preestabelecido, independente do conteúdo que possam ter as ações.

Contam Brulon *et al.* (2013) que, em 1970, Guerreiro Ramos já chamava atenção para a necessidade de que os pressupostos da administração pública – como um instrumento colocado a serviço do Estado e, por essa razão, responsável pelo alcance do bem comum – fossem repensados, considerando que ela possui uma função social a cumprir. Complementam Brulon *et al.* que:

Entretanto, quando ela o faz com o predomínio da lógica instrumental, tal função acaba não se concretizando, uma vez que preocupações com redução de gastos e alcance de resultados podem acabar tornando-se fins em si mesmo, em detrimento de objetivos de cunho social. Por meio do predomínio da substantividade, por outro lado, introduzem-se padrões éticos na administração pública e esta passa a orientar-se com base em um postulado de valores na busca de objetivos coletivos [...]. (BRULON *et al.*, 2013, p. 4-5).

Assim, a racionalidade substantiva (tomada como base na Teoria da Possibilidade [P]) ocorre quando a pessoa, utilizando-se da razão, raciocina sobre o conteúdo do ato, podendo torná-lo intrinsecamente inteligente, baseado num conhecimento lúcido e autônomo de relações entre fatos, independente de sua integração com outros atos; aferindo-se esse tipo de racionalidade pela qualidade do conteúdo de suas ações, pela sua acurácia intelectual, atestando a transcendência do ser humano como criatura dotada de razão, sempre se preocupando em resguardar sua consciência e principalmente a liberdade de cada indivíduo, em busca de emancipação (RAMOS, 1983).

O modelo da administração pública brasileira oscilaria entre elementos relacionados à racionalidade instrumental e à racionalidade substantiva – com a predominância de uma delas em cada contexto ou momento –, num *continuum* entre uns e outros, mas que na prática podem levar as pessoas envolvidas a um choque de racionalidades,

afetando negativamente a administração, que deve buscar mais substantividade para cumprir sua função social, qual seja a efetiva realização do bem comum (BRULON *et al.*, 2013).

Sobre os modelos, destacam Zwick *et al.* que:

Quando afirma que todas as sociedades estão em desenvolvimento, Guerreiro Ramos aponta para a construção de um novo paradigma, em que não existem modelos de sucesso a ser seguidos, o que remete à liberdade de construção de novas ações em detrimento das rígidas estruturas pré-concebidas. Em termos de Brasil, pode ser pensado que muito tempo se perdeu por se acreditar que um modelo importado de gestão pública fosse oferecer a melhor saída (ZWICK *et al.*, 2012, p. 298-299).

Portanto, a trajetória histórica da administração pública no Brasil sugere um modelo organizacional como possibilidade objetiva para a administração pública brasileira, ou seja, na forma genuína e autêntica de gerir a “coisa pública” no Brasil, num *continuum* entre a força da estrutura mantenedora do *status quo* (racionalidade instrumental) e a força da ação transformadora (racionalidade substantiva), em constante desenvolvimento, como proposta de emancipação da nova dependência do Brasil em relação aos países ditos “desenvolvidos” (Zwick *et al.*, 2012).

Mas como se percebe também a presença, ainda muito forte, do patrimonialismo, deve-se chamar a atenção de que, mesmo combatido pelos governos desde os anos 1930, ainda não se conseguiu afastar completamente as práticas patrimonialistas da administração pública brasileira, devendo-se buscar superá-las. Além disso, as práticas de gestão social devem ser as mais destacadas dentre esses modelos, para que se busque cada vez mais democratizar a administração pública no Brasil.

A administração pública societal, também chamada de “gestão social” por Tenório (1998), é caracterizada como aquelas ações do poder público que são implementadas com a participação da sociedade civil, num processo no qual a hegemonia das ações possui caráter intersubjetivo, onde os interessados na decisão, na ação de interesse público, são participantes do processo decisório (TENÓRIO & SARAIVA, 2007).

Assim, o significado de gestão social distancia-se e chega até a contrapor-se à gestão estratégica. Tenório relaciona a gestão estratégica ao modelo gerencialista, distinguindo-a por uma relação monológica, pelo utilitarismo e pela competição. Por outro lado, o referido autor afirma que a gestão social prima pela dialogicidade e participação, envolvendo diferentes sujeitos sociais no processo decisório (TENÓRIO, 1998).

A principal base teórica da gestão social está no conceito de esfera pública, de Habermas (1984), para quem a fonte da legitimidade política não pode ser a vontade dos cidadãos individuais, mas o resultado do processo comunicativo de formação da opinião e da vontade coletiva (mediação entre o mundo da vida e o sistema político), pela força sociointegrativa da solidariedade, dos impulsos comunicativos do mundo da vida, contrabalançando os outros dois recursos que sustentam a carência de integração e coordenação das sociedades modernas, o dinheiro e o poder.

Essa proposição de Habermas faz ponto de contato com a ideia de sociedade de Guerreiro Ramos, conforme se percebe nas palavras deste:

[...] deve ser compreendido que todas as sociedades são menos do que boas; apenas o ser humano, eventualmente, merece ser caracterizado como bom. O bom homem, por sua vez, nunca é um ser inteiramente socializado; é, antes, um ator sob tensão, cedendo ou resistindo aos estímulos sociais, com base em seu senso ético. Na verdade, os processos não regulados do mercado jamais podem gerar uma boa sociedade. Tal sociedade só pode resultar das deliberações de seus membros em busca da configuração ética, substantiva, de sua vida associada (RAMOS, 1989, p. 52).

Segundo Paes de Paula (2005a), as experiências participativas na vertente societal procuram contribuir para a construção de uma cultura política democrática nas relações entre o Estado e a sociedade, combinando ação e estrutura, política e técnica. No entanto, essas manifestações apresentam limites e ainda são locais e fragmentárias, trazendo para a pauta a questão da articulação dessas ideias e práticas em um projeto global de reforma do Estado. Emerge assim a questão da inserção, no âmbito do Governo Federal, da lógica presente nos fóruns temáticos, nos conselhos gestores de políticas públicas e no orçamento participativo.

A administração pública societal se fundamenta, principalmente, nas ações públicas dos movimentos sociais datados do início dos anos 1960, com desdobramentos nas quatro décadas posteriores, integrando um projeto político que enfatiza a participação social e o repensar do enfoque dado ao desenvolvimento. Complementa Paes de Paula (2010, p. 491):

[...] pode-se dizer, de modo geral, que a gestão social é manifestação particular de um projeto mais amplo que se denomina *administração pública societal*. Trata-se especificamente dos aspectos relacionados à gestão, buscando o gerenciamento participativo e o dialógico, no qual o processo decisório é exercido por meio de diferentes sujeitos sociais. Isto significa que, no âmbito governamental, os gerentes e os servidores públicos são executores das demandas deliberadas pelos cidadãos em articulação com o próprio governo. Esta execução não é meramente burocrática, pois tanto os

gerentes quanto os servidores públicos também fazem parte deste corpo de cidadania: o objetivo a ser atingido é expressão do interesse público, demandando daqueles sujeitos seu comprometimento real.

Ainda segundo Paes de Paula (2010), a gestão social implica também em nova lógica de gerenciamento, que rompe com a predominância da racionalidade instrumental e utilitarista – típica das organizações econômicas, e criticada, dentre outros, por Guerreiro Ramos –, sustentando que a gestão também precisa se pautar pela racionalidade substantiva, baseada em ideias e valores, e não apenas em meios e fins. Nesse ponto, tanto a gestão social quanto a administração pública societal buscam fundamentar-se também no conceito de razão comunicativa, de Jürgen Habermas (1984; 2013) – teórico crítico da 2ª geração da Escola de Frankfurt –, ou teoria da ação comunicativa, por ele explicada:

[...] os sujeitos agindo comunicativamente se tratam literalmente como falantes e destinatários, nos papéis das primeira e segunda pessoas, no mesmo nível do olhar. Contraem uma relação interpessoal, na qual se entendem sobre algo no mundo objetivo e admitem os mesmos referentes mundanos. Nessa posição, performativa, diante do pano de fundo de um mundo da vida intersubjetivamente partilhado, fazem simultaneamente, *uns para os outros*, experiências comunicativas *entre si*. Compreendem o que o outro diz ou acha. Aprendem das informações e objeções dos oponentes e mostram, com ironia ou silêncio, suas conclusões sobre asserções paradoxais, influências etc... [*sic*] (HABERMAS, 2012, p. 53).

Dando continuidade ao desenvolvimento do modelo da administração pública societal, Ana Paula Paes de Paula (2013) acrescentou como base teórica – além de pensadores críticos nacionais como Guerreiro Ramos, Maurício Tragtenberg e Fernando Tenório – conceitos de outros teóricos críticos frankfurtianos, como Herbert Marcuse e Andrew Feenberg.

Assim, aproximou a administração pública societal do conceito de ‘tecnologia social’, onde afirma que as tecnologias são socialmente construídas, e é a partir do conflito e da negociação entre os grupos sociais com concepções diferentes acerca dos problemas e soluções que a tecnologia toma seu conteúdo e forma final (PAES DE PAULA, 2010).

Isso se deve ao fato de que a referida autora vê a gestão como um conjunto de métodos e técnicas, portanto, trata-se da aplicação de tecnologias em determinado meio social, e por isso ela defende a integração das dimensões econômico-financeira, institucional-administrativa e sociopolítica da administração pública com o conceito de tecnologia social, para ajudar a delinear o escopo de um projeto político no qual a dimensão econômico-

financeira também esteja centrada, para além da economia de mercado, em um modelo produtivo com base na ação coletiva e no espírito associativista – considerados por alguns como economia solidária e por outros como economia social (PAES DE PAULA, 2013). Como complementado pela referida autora:

[...] Neste contexto, o modelo de desenvolvimento apoia-se nas noções de expansão de capacidades humanas e de sustentabilidade, ressignificando a ideia convencional de desenvolvimento; a estrutura aparelho do Estado é pensada de forma a admitir a participação social; e o paradigma adotado é o da gestão social (PAES DE PAULA, 2010).

Dessa forma, ainda de acordo com Paes de Paula (2013), com o desenvolvimento do modelo da administração pública societal percebeu-se a necessidade de ressignificação da gestão, para além da gestão pública, mas até mesmo da gestão privada dominada pela lógica instrumental-utilitarista: para superar esta, a autora afirma que é possível criar tecnologias gerenciais que sejam fundamentadas na construção social e em decisões balanceadas pela racionalidade substantiva, adotando-se a lógica solidária e a gestão dialógica (relacionada à razão comunicativa de Habermas), que vêm sendo estudadas pela autora em várias experiências locais de economia solidária e autogestão.

Por outro lado, em contraponto ao modelo nacional da administração pública societal, o modelo internacional da governança pública se fundamenta, principalmente, na dinâmica das relações entre o próprio governo com o setor privado e o terceiro setor. Peci *et al.* chamam atenção para o fato de que as diferenças ideológicas entre a governança pública e o neoliberalismo podem ser tênues, chegando em alguns casos a se confundir o papel do Estado na governança pública com a ideia de Estado-Mínimo; devendo-se tomar cuidado e analisar as redes de governança na perspectiva local, caso a caso (PECI *et al.*, 2008).

Na interpretação de Secchi (2009, p. 358-359):

A etiqueta “*governance*” denota pluralismo, no sentido que diferentes atores têm, ou deveriam ter o direito de influenciar a construção das políticas públicas. Essa definição implicitamente traduz-se numa mudança do papel do Estado (menos hierárquico e menos monopolista) na solução de problemas públicos. Por causa disso, a governança pública (GP) também é relacionada ao neoliberalismo. A GP também significa um resgate da política dentro da administração pública, diminuindo a importância de critérios técnicos nos processos de decisão e um reforço de mecanismos participativos de deliberação na esfera pública.

Portanto, enquanto a administração pública societal parece surgir da própria sociedade organizada, a governança pública é uma forma de resposta do Estado à crise por que vem passando desde os anos 80 e 90, tendo como base material a própria *New Public Management* (NPM), podendo ser vista, no Brasil, como um desdobramento do próprio gerencialismo iniciado a partir de 1995.

Ainda que no modelo de governança pública a função administrativa enfatizada continua sendo o **controle** – como nos modelos anteriores –, a função “coordenação” ocupa bastante lugar nesse modelo, pois o governo passa a coordenar todos os atores participantes da elaboração e da implementação de políticas públicas. Nesse modelo, o exemplo mais conhecido no Brasil consiste no orçamento participativo, sobretudo nos municípios, onde os prefeitos convidam a população a decidir onde o dinheiro público deverá ser alocado no ano posterior.

Esses modelos emergentes reforçam a prática do controle social, que necessita da atuação dos órgãos de controle, com suas atribuições específicas de auditoria e fiscalização caracterizadas por exercer o controle de forma focada e integrada, diferentemente do controle social, mais difuso – embora não menos importante –, com o intuito de que a função **controle** seja realizada mais efetivamente em relação aos gestores que administram os bens, dinheiros e valores públicos brasileiros.

2.3 A Relação entre Controle e Administração: do Controle Interno ao Controle Social

O controle é uma questão que perpassa a discussão de todos os modelos de administração pública nesse estudo contemplados. Desse modo, admitem-se diferentes abordagens ao estudo do controle.

Uma das abordagens de controle mais recorrentes na literatura é aquela defendida por Schermerhorn (1999), segundo o qual o controle caracteriza-se por garantir que os objetivos organizacionais sejam alcançados; monitorando o desempenho e, caso não seja satisfatório, tomando medidas para corrigi-lo, voltando ao curso planejado das ações. Utiliza-se, para isso, de objetivos e padrões de desempenho que possam servir de parâmetro para a comparação com as tarefas e atividades realizadas. Nesse sentido, Schermerhorn (1999) apresenta os passos do processo de controle como função administrativa:

- Estabelecer objetivos e padrões de desempenho;
- Medir o desempenho real;
- Comparar o desempenho real com os objetivos e padrões;
- Tomar as providências necessárias.

A função controlar foi sistematizada seminalmente por Henri Fayol (1930), fundador da Teoria Clássica da Administração, que definiu cinco atos administrativos – prever, organizar, comandar, coordenar e controlar – como divisões da função administrativa da empresa. Com o passar do tempo, essas funções foram sendo estudadas e aperfeiçoadas por outros teóricos clássicos como Lyndall Urwick (1943), que propôs sete funções da administração – investigação, previsão, planejamento, organização, coordenação, comando e controle – e Luther Gulick (1937), com as funções planejamento, organização, assessoria, direção, coordenação, informação e orçamento.

Esses teóricos eram seguidores de Fayol, por isso continuaram os seus estudos e, na verdade, expandiram as funções administrativas de Fayol, atualizando-as de acordo com suas visões próprias. Urwick dividiu o primeiro ato administrativo de Fayol, prever, em três funções diferentes (investigação, previsão e planejamento). Já Gulick denominou o ato de prever como planejamento, manteve o ato de organizar com a função organização, desdobrou o ato de comandar nas funções de administração de pessoal e de direção, manteve o ato de coordenar com a função coordenação; e, por fim, desdobrou o controle nas funções de informação e orçamento, mantendo a essência do ato de controlar sistematizado por Fayol.

Depois desses estudos dos teóricos clássicos, o assunto é retomado pelos teóricos da Teoria Neoclássica da Administração, que trazem novas propostas para as funções administrativas, tais como Koontz e O'Donnell (1955) – planejamento, organização, designação de pessoal, direção e controle – e Newman (1950), com as funções planejamento, organização, liderança e controle; essas sendo atualizações aperfeiçoadas das funções originais de Fayol.

Comparando-se as funções apresentadas por cada estudioso, percebe-se que o controle enquanto função administrativa nunca deixou de ser apontado, estando presente ao longo do tempo nos estudos das organizações.

A função controle está intimamente ligada à função planejamento, visto que os objetivos, estratégias e processos organizacionais apresentados no plano servem de base para

a elaboração dos parâmetros de controle e sua execução. Ou seja, só é possível saber se a execução do trabalho está gerando resultados desejados se esses resultados tiverem sido previamente planejados na forma de objetivos pretendidos. Do contrário, não existirão parâmetros para que se possa comparar com o desempenho real do trabalho realizado, seja na forma de entradas, processamento ou produtos do trabalho.

Nesse sentido, os autores Bateman & Snell (1998, p. 430) argumentam que:

O controle já foi caracterizado como um dos gêmeos siameses da administração. O outro gêmeo é o planejamento. Não é de surpreender que o planejamento eficaz facilite o controle e que o controle facilite o planejamento. O planejamento desenha um quadro para o futuro e, nesse sentido, fornece instruções de controle. Os sistemas de controle, por sua vez, regulam a alocação e a utilização de recursos e, fazendo isso, facilitam o processo de planejamento. [...] Os administradores atuais devem controlar seu pessoal, estoques, qualidade e custos. [...].

Dessa forma, conforme Schermerhorn (1999) existem três tipos específicos de controle: preventivos, concomitantes e de *feedback*. Eles são baseados em partes diferentes do ciclo de atividades organizacionais entrada-processamento-produto.

Explica o referido autor que os controles preventivos são chamados também de controles preliminares, justamente por se destinarem a garantir antecipadamente que os direcionamentos do trabalho, assim como os recursos disponíveis (insumos), estejam adequados à realidade da organização. Verificam se as instruções e as entradas (inclusive as **pessoas**) estão acessíveis e preparadas para o início do trabalho.

Já na visão de Faria e Meneghetti (2011), ao estudarem a relação entre burocracia como organização, poder e controle, entendem que:

A tecnologia que se emprega no interior da racionalidade burocrática, bem como as normas, as regras formais e os procedimentos são exemplos de meios instituintes de **controle**. Agregada à ideologia, a burocracia é capaz de criar costumes, normas informais, ideias e imaginários, tornando-se responsável pelo **controle** intersubjetivo. Segundo os argumentos desenvolvidos nos estudos de Prestes Motta, o salário, o disciplinamento dos trabalhadores no ambiente de trabalho e a cooptação ideológica são instituidores de **controle** no cotidiano dos indivíduos. [*grifo nosso*] (FARIA e MENEGETTI, 2011, p. 438).

Percebe-se que no modelo organizacional burocrático há uma predominância de controles do tipo preventivo, pois a estrutura burocrática com suas normas e regulamentos

define requisitos para o início dos processos, e estes só podem iniciar se todos os insumos prescritos estiverem disponíveis e conformes. Para Paes de Paula (2013), esse tipo de controle é exercido pelos burocratas e é voltado para dentro da própria organização, não possibilitando diálogo e muito menos o compartilhamento do controle com os cidadãos.

Ainda para Schermerhorn (1999), os controles concomitantes, também chamados de controles simultâneos, destinam-se a monitorar o andamento do trabalho (atividades), já iniciado e em fase de execução, com vistas a assegurar que o mesmo seja realizado da forma como foi planejado. Caso necessário, interferem no processo por meio de ações corretivas, para que o fluxo determinado seja mantido.

Os controles concomitantes são predominantes no modelo de governança pública, assim como no modelo da administração pública societal, pois nesses modelos organizacionais todos os atores envolvidos, em tese, participam tanto da elaboração quanto da implementação de políticas públicas, acompanhando *pari passu* o andamento das atividades, para garantir que estão saindo conforme planejaram, e até mesmo mudando o curso das ações de acordo com necessidades emergentes; são os que mais se aproximam do chamado controle social.

No modelo de governança pública, busca-se, por meio dos controles concomitantes, a integração governo-empresa-sociedade de forma mais horizontal e menos hierárquica; não obstante, no modelo da administração pública societal, por outro lado, os controles concomitantes vão além de simplesmente buscar que a sociedade exerça o controle sobre a administração pública, mas que os cidadãos participem efetivamente das decisões e formulação de políticas públicas, ampliando o conceito de ‘controle social’ (PAES DE PAULA, 2013).

Com base nisso, pode-se notar a importância da função controle para a construção da cidadania, por meio da participação social na gestão pública – o que passou a ser expresso pelo termo ‘controle social’, ou seja, o controle que a sociedade exerce sobre a administração pública, participando efetivamente dela –, conforme afirma Corbari (2004, p. 106):

[...] a ampliação do controle social, de responsabilização dos agentes públicos, e a busca de maior transparência são questões imprescindíveis para a construção da cidadania, além de estarem vinculadas à necessidade de enfrentar a corrupção na esfera pública.

Conclui Schermerhorn (1999) que os controles de *feedback* são chamados também de controles de pós-ação (*a posteriori*), pois se destinam a apurar se os resultados finais obtidos estão de acordo com os parâmetros estabelecidos. Focaliza os produtos do trabalho, o que foi realizado após os processos organizacionais, com o intuito de melhorar progressivamente os planejamentos posteriores; visto que o processo de gestão recomeça, nunca parando.

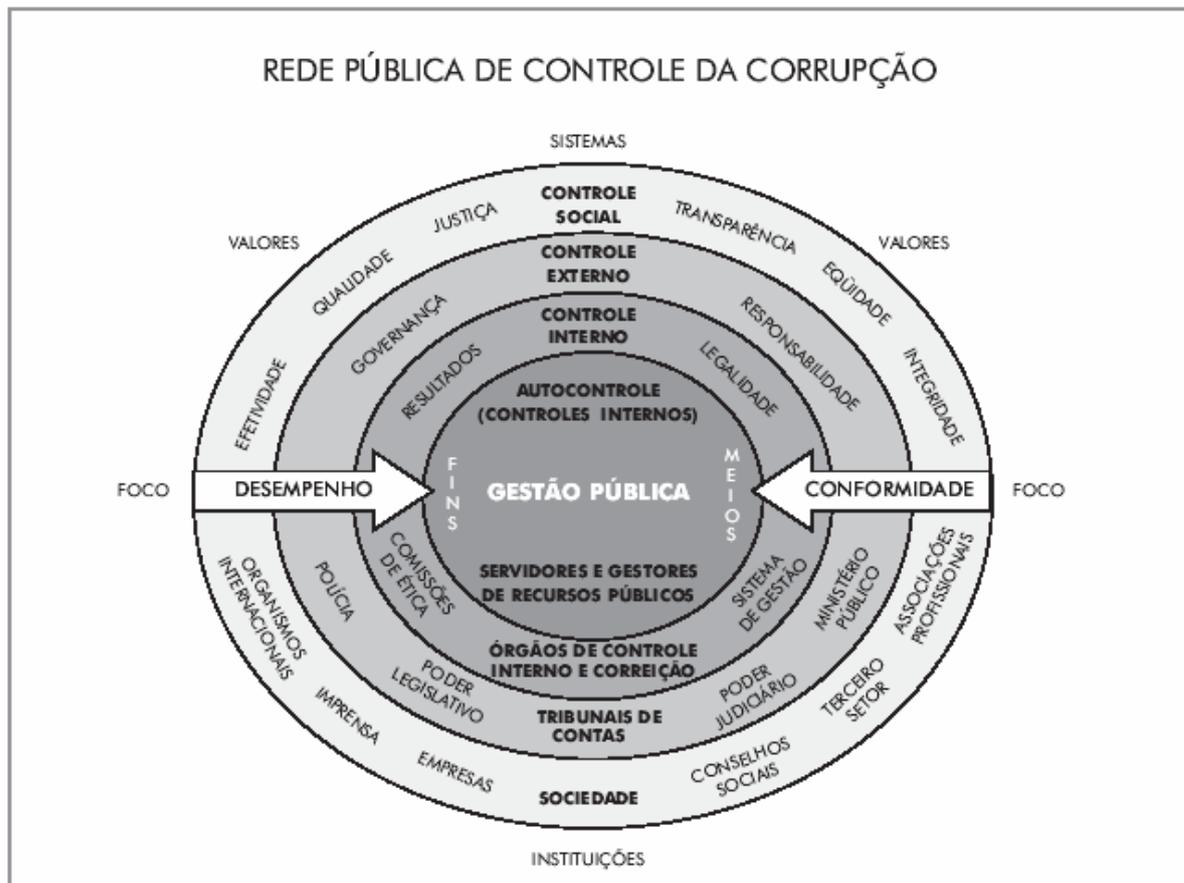
Já Bresser-Pereira aborda o controle de outra forma. Para ele:

Os controles administrativos clássicos ou burocráticos são de duas naturezas: verticais e horizontais. O controle vertical burocrático por excelência é o controle legal de procedimentos: para garantir sua racionalidade e evitar a arbitrariedade, os procedimentos são definidos pela lei, segundo o princípio geral da universalidade de procedimentos. Dessa forma, obtém-se a um tempo o controle administrativo e democrático do administrador público. O controle horizontal é o da divisão de poderes, do sistema de *checks and balances*, e dos sistemas de **auditoria interna** e externa. Dessa forma, procura-se evitar a corrupção, limitar o nepotismo e garantir o império da lei. [grifo nosso] (BRESSER-PEREIRA, 1998, p. 146).

Segundo Bresser-Pereira (1998), na administração pública gerencial, os controles *pari passu* de procedimentos e o sistema de *checks and balances* continuam a ser utilizados, mas perdem importância relativa; no plano hierárquico, são crescentemente substituídos pelo controle *a posteriori* de resultados previamente contratados. Dessa afirmação, depreende-se que no modelo organizacional da administração pública gerencial (*New Public Management*) predominam os controles do tipo *a posteriori* (controles de *feedback*), focando nos resultados da gestão alcançados pelos administradores públicos; e o instrumento específico para apurar esses resultados é a auditoria de gestão governamental, detalhada no próximo subtópico.

A Figura 1 apresentada a seguir resume de forma bem didática as quatro esferas de controle previstas no sistema de controle da administração pública brasileira.

Figura 1 - Rede pública de controle da corrupção



Fonte: Teixeira (2006, p. 339).

De acordo com essa classificação de Teixeira, a primeira esfera é a do autocontrole (controles internos), realizada pelos próprios servidores e gestores dos recursos públicos internos a cada órgão ou instituição pública; é nessa esfera que se encontra o setor de Auditoria Interna. A segunda esfera é a do controle interno, realizada pelos órgãos de controle interno e correição, cujos objetivos são de verificar a legalidade dos atos e avaliar os resultados da gestão; no Poder Executivo Federal corresponde às funções da Controladoria-Geral da União (CGU).

Já a terceira esfera é a do controle externo, realizada pelos órgãos de controle externo, sobretudo pelas comissões do Poder Legislativo, auxiliadas pelas fiscalizações dos Tribunais de Contas, possuindo maior autonomia por estarem fora das estruturas controladas. No nível federal corresponde ao Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas da União. Por último, a quarta esfera é a do controle social, que envolve a atuação da sociedade civil nas suas mais variadas formas, como ONGs, o próprio cidadão e a imprensa, em

conjunto com as outras três esferas, de controle institucional; conforme asserção de Oleiro *et al.* (2008, p. 14):

No que se refere aos órgãos de controle, constata-se que esses estão em constante evolução, principalmente na última década, pois com uma maior liberdade de atuação, passam não somente a elaborar ações punitivas, mas principalmente corretivas na busca do combate à corrupção e do fortalecimento do controle social no país.

Neste trabalho destaca-se o conceito de controle social apresentado pela Controladoria-Geral da União (CGU), pelo fato de a Auditoria Interna – inclusive a do INMETRO – ser tecnicamente vinculada a esta:

O controle social, entendido como a participação do cidadão na gestão pública, é um mecanismo de prevenção da corrupção e de fortalecimento da cidadania. No Brasil, a preocupação em se estabelecer um controle social forte e atuante torna-se ainda maior, em razão da sua extensão territorial e do grande número de municípios que possui. Assim, o controle social revela-se como complemento indispensável ao controle institucional, exercido pelos órgãos fiscalizadores. Para que os cidadãos possam desempenhá-lo de maneira eficaz, é necessário que sejam mobilizados e recebam orientações sobre como podem ser fiscais dos gastos públicos. (CGU, BRASIL, 2012, p. 9).

Chama-se atenção, no entanto, para o fato de que este conceito é limitado, à medida que coloca os cidadãos na condição de “fiscais” de gastos e de corrupção, explicitando assim o seu caráter restrito. Como contraponto, recorre-se ao argumento de Paes de Paula de que os controles devam possibilitar também, além de simplesmente o controle sobre a administração pública, que os cidadãos participem efetivamente das decisões e formulação de políticas públicas, ampliando-se assim o conceito de ‘controle social’ (PAES DE PAULA, 2013).

Para Serra e Carneiro (2011), o sistema de controle da administração pública avançou muito desde a Constituição Federal de 1988, que traçou o desenho institucional contemporâneo do sistema, consignou dispositivos que aprimoraram os controles interno e externo, e recepcionou a implantação do controle social, estabelecendo desde o seu nascedouro, laços de conexão com os demais tipos integrantes do sistema.

É incontestável o fato de que ao se afastar das características burocráticas, consoante as premissas do tipo weberiano, e se aproximar do modelo gerencial, no qual se constatam delegação de poder e flexibilização de regras em nome da busca por maior eficiência no alcance de resultados, perde-se, naturalmente, controle no fluxo das ações. Destarte, é preciso recuperar parte

do controle processual ou procedimental perdido face às ações típicas do modelo gerencial. Uma alternativa que surge para lidar com a questão é o recurso ao **controle social**. É o que se verifica, por exemplo, nos contratos de gestão e termos de parcerias [...] nos quais são previstas participações institucionalizadas de representantes da sociedade em conselhos gestores de políticas públicas, especialmente no campo das políticas sociais. [*grifo nosso*] (SERRA e CARNEIRO, 2011, p. 3).

Complementam os autores que o processo de construção do controle social foi alavancado com a abertura para a manifestação popular junto ao controle externo e pela inclusão das ferramentas que privilegiam o controle social junto aos controles interno e externo, tais como ouvidorias, canais de recebimento de consultas, pedidos, denúncias, representações e audiências públicas, por exigência da transparência das ações de governo. Classificam ainda em quatro os tipos de controle sob a Administração Pública (AP), que compõem o Sistema de Controle da Administração Pública (SCAP), conforme apresentam:

A matriz do SCAP erigida pela CF/88 consigna, portanto, quatro canais básicos por onde o exercício do controle da AP pode ocorrer: a via judicial, quando o Judiciário é chamado a examinar a legalidade da ação administrativa questionada; o controle interno, realizado no seio da própria administração; o controle externo, a cargo do Poder Legislativo e Tribunais de Contas; e o Controle Social, realizado pelo cidadão, grupo de cidadãos ou sociedade (SERRA & CARNEIRO, 2011, p. 3).

Além dessas, ainda existem outras classificações para o controle na administração pública, como o denominado Controle Interno Administrativo ou Controle Primário, que consiste no controle promovido pelo próprio gestor, possibilitando um melhor acompanhamento dos seus processos, e funcionando como elemento de transparência, que pode conduzir à eficiência da gestão e ao acesso dos cidadãos aos direitos sociais (BRAGA, 2010); assemelha-se ao autocontrole (controles internos à organização), citado anteriormente e que corresponde à primeira esfera da Figura 2.

O pesquisador J. R. Caldas Furtado (2009) classifica ainda o controle das contas públicas sob múltiplos aspectos, dentre os quais se destacam como principais: controle de legalidade, que consiste na verificação da conformidade de cada ato dos gestores públicos com a lei; controle de legitimidade, consistindo na fiscalização do atendimento da vontade popular; e controle de economicidade, que é a verificação posterior (*ex post*) da eficiência, ou seja, o exame da relação custo/benefício.

Quanto ao ponto de vista legal, no Brasil, atribui-se aos gestores públicos a função de controlar os programas, atividades e projetos pelos quais são responsáveis, além das responsabilidades relativas aos sistemas de controle interno e externo (BRASIL, 1988). O controle externo é exercido pelo Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas da União (TCU), conforme disposto na Constituição da República Federativa do Brasil (1988):

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumira obrigações de natureza pecuniária. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União. (BRASIL, 1988).

Já o controle interno é realizado por sistema próprio de cada Poder (Legislativo, Executivo e Judiciário), que no caso do Executivo Federal tem como órgão central a Controladoria-Geral da União (CGU), auxiliada pelas Auditorias Internas de cada órgão ou entidade, onde pessoas administrem dinheiros, bens e valores públicos da União ou em nome desta. Conforme disposto também na Constituição da República Federativa do Brasil (1988):

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional. (BRASIL, 1988).

De acordo com a Lei n.º 10.180/2001, o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal compreende as atividades de avaliação do cumprimento das metas previstas no plano plurianual, da execução dos programas de governo e dos orçamentos da União e de avaliação da gestão dos administradores públicos federais, utilizando como instrumentos a auditoria e a fiscalização.

E pelo Decreto n.º 3.591/2000, art. 15, as unidades de auditoria interna das entidades da Administração Pública Federal indireta, vinculadas aos Ministérios e aos órgãos da Presidência da República ficam sujeitas à orientação normativa e supervisão técnica do Órgão Central e dos órgãos setoriais do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, em suas respectivas áreas de jurisdição.

Portanto, destaca-se que, no âmbito da administração pública, o controle está fortemente conectado à auditoria de gestão governamental, pois, sendo a auditoria um dos principais instrumentos de aperfeiçoamento da administração pública, prerrogativas legais a conduzem a exercer o controle interno, devendo apoiar o controle social, discussão a qual se dará prosseguimento no tópico a seguir.

2.4 Auditoria de Gestão como Meio de Controle na Administração Pública

A auditoria de gestão, meio de controle que avalia a gestão pública, começou a ser desenvolvida nos anos 70/80 por força do clamor da sociedade quanto à correta aplicação dos recursos públicos em relação ao conteúdo das informações prestadas à sociedade. Há várias nomenclaturas utilizadas para se referir a esse tipo de auditoria, as principais são: auditoria operacional; de desempenho; de resultados; de otimização de recursos (SILVA, 2009).

Não obstante essas várias nomenclaturas, o TCU (BRASIL, 2010) adotou o termo Auditoria Operacional (ou de natureza operacional – ANOp) para se referir a esse tipo de auditoria, proveniente do termo em inglês *performance auditing*, termo original da *International Organization of Supreme Audit Institutions* (INTOSAI), organização internacional que congrega as Entidades Fiscalizadoras Superiores dos países, cujo representante brasileiro é o próprio TCU (SWEDEN, 2004).

O quadro a seguir apresenta a correlação entre classificações de auditoria governamental de diferentes autores ou entidades:

Quadro 3 - Classificações da auditoria governamental quanto ao objetivo

Araújo (2001)	CGU (BRASIL, 2001)	Silva (2009)	TCU (BRASIL, 2010)
Contábil ou financeira	Auditoria Contábil	Auditoria de regularidade (financeira + conformidade legal)	Auditoria de regularidade (financeira + de controles internos + de legalidade)
Operacional ou de otimização de recursos	Auditoria Operacional	Auditoria de otimização de recursos (auditoria de gestão, de desempenho ou de resultados)	Auditoria Operacional (ou de natureza operacional – ANOp) = auditoria de desempenho: <i>performance auditing</i> (INTOSAI, SWEDEN, 2004)
Integrada	Auditoria de Avaliação da Gestão (contábil+operacional)	Auditoria integrada (financeira+conformidade+o timização de recursos)	
	Auditoria de Acompanhamento da Gestão (ao longo dos processos de gestão)	Auditoria global (ecológica, de ética, e de equidade – social e política)	
Auditoria Especial (de natureza incomum ou extraordinária)			

Fonte: Elaboração própria com base nas referidas fontes.

Optou-se neste trabalho pelo termo “auditoria de gestão”, que já se vem utilizando como referência ao longo dos tópicos, como sinônimo de auditoria operacional, considerando que aquele é mais representativo do significado desse tipo de auditoria. Além disso, não obstante as várias classificações e nomenclaturas para os tipos de auditoria, como apresentadas no Quadro 3, pode-se resumi-las em duas, como fez o TCU: auditoria de regularidade (contábil-financeira); e auditoria de gestão (operacional). O detalhamento das diferenças entre as duas é apresentado mais adiante no Quadro 4.

A auditoria de gestão é uma evolução da auditoria de regularidade. Nesta, os gestores (administradores públicos) é que são avaliados, englobando a auditoria financeira conjugada com a de cumprimento legal. Isso significa que, na auditoria de regularidade, a prestação de contas dos gestores públicos é que é avaliada, assim como se eles estão

cumprindo as leis, o que a diferencia da auditoria de gestão, onde a gestão é que é avaliada quanto ao seu desempenho e resultados à sociedade, para além apenas do cumprimento legal.

Explica Araújo:

A auditoria operacional surgiu da necessidade de melhorar a qualidade dos relatórios apresentados pelos auditores no que se refere aos resultados da gestão privada e pública, em face das limitações das informações financeiras. [...] No setor governamental brasileiro, a auditoria operacional foi, por força da Constituição Federal, implantada em 1988. Contudo, ainda que de forma embrionária, já se falava dessa auditoria no Brasil em 1982, pois o Tribunal de Contas da União, atento à diretriz do IX Congresso Mundial de Tribunais de Contas, através da Portaria nº 199, de 12-12-1982, instituiu a auditoria programática, com características bem semelhantes às da auditoria operacional (ARAÚJO, 2001, p. 40, 44).

Dessa forma, nasceu a auditoria de gestão governamental, cujos princípios, embora com denominações diferentes, foram estabelecidos pelos Órgãos Superiores de Controle da Suécia e do Canadá na década de 70 (SILVA, 2009). Assim, iniciando a evolução da auditoria brasileira com a implementação da auditoria programática em 1982, e prevendo a auditoria operacional no art. 70 da Constituição Federal de 1988, dez anos depois, em 1998, o Tribunal de Contas da União publicou seu primeiro manual de auditoria de desempenho.

O quadro a seguir detalha as diferenças entre a auditoria de regularidade (contábil-financeira) e a auditoria de gestão (operacional):

Quadro 4 - Quadro comparativo entre a auditoria de gestão e a auditoria financeira

Diferença em relação a	Auditoria	
	Financeira (contábil)	de Gestão (operacional)
Escopo dos exames	Demonstrações contábeis	Amplo ou abrangente
Área examinada	Financeiras relevantes	Todas as relevantes
Realização do planejamento	Concentrada no escritório	Concentrada no campo
Modificação dos programas	Raramente	Constantemente
Concurso de especialistas	Raramente	Normalmente
Questionários de avaliação (<i>check-list</i>)	Normalmente	Raramente
Utilização de entrevistas	Algumas vezes	Normalmente
Procedimentos adotados	Completamente definidos	Alguns definidos e outros a serem definidos
Critérios	Completamente definidos	Alguns definidos e outros a serem definidos
Conhecimentos e habilidades	Específicos da área	Especiais
Quantidade de pessoal	Não varia	Varia muito
Fontes de evidência	Registros e documentos	Diversas
Relatórios produzidos	Modelo padronizado denominado parecer	Não possui modelo padronizado
Conteúdo do relatório	Opinião	Comentários
Normas adotadas	Definidas pelos órgãos de classe	Adota algumas normas da auditoria financeira
Periodicidade dos trabalhos	Anual, conforme a data de elaboração das demonstrações contábeis	Oportunidade definida em parceria com a administração
Prazo de realização	Normalmente são curtos	Normalmente são longos
Áreas auditadas	Financeira	Diversas
Enfoque dos exames	Passado	Passado, presente e futuro

Fonte: Adaptado de Araújo (2001, p. 58).

Nesta nova etapa evolutiva, com a auditoria de gestão, o principal enfoque passou a ser os resultados da gestão das instituições públicas, sob o prisma da economicidade,

eficiência, eficácia e efetividade. Isso se deu com o apoio, sobretudo dos órgãos de controle, pois a sociedade passou a questionar o fato de que, mesmo um gestor cumprindo estritamente as leis e tendo suas contas aprovadas, ainda assim o dinheiro público poderia estar sendo mal gasto, ou simplesmente não beneficiando ou atendendo às reais demandas da sociedade.

Nesse sentido, argumenta Caldas Furtado (2009) que, se administrar recursos públicos é fazer escolhas, em face da escassez dos recursos frente às ilimitadas necessidades, os dispêndios serão tanto mais legítimos quanto mais direcionados aos anseios da sociedade.

[...] o instrumento adequado que o controle interno e o externo dispõem para medir o grau de satisfação da comunidade é a denominada auditoria operacional – também chamada de auditoria de desempenho –, que se contrapõe à auditoria de conformidade. Nesta, o foco é a verificação do cumprimento do princípio da legalidade; consiste no exame da obediência aos preceitos legais que vinculam a Administração Pública. Naquela, as atenções estão voltadas para a mensuração da qualidade do gasto público, para a efetividade das políticas públicas e a funcionalidade dos órgãos públicos; e, através de técnicas especializadas, avalia-se o desempenho da Administração Pública ao responder às demandas sociais e ao problema da escassez de recursos, mediante o controle de resultados (FURTADO, 2009, p. 331).

O Tribunal de Contas da União (2010, p. 11) define auditoria operacional como sendo “o exame independente e objetivo da economicidade, eficiência, eficácia e efetividade de organizações, programas e atividades governamentais, com a finalidade de promover o aperfeiçoamento da gestão pública”.

O próprio TCU (2010) apresenta as definições dos critérios de economicidade, eficiência, eficácia e efetividade, adotados por ele, para dar sentido ao seu conceito de auditoria operacional no Brasil, pois é o órgão de referência no controle externo para a administração pública brasileira, sendo inclusive o representante do Brasil na INTOSAI, onde se reúne com as demais entidades superiores de fiscalização dos outros países.

É fundamental ressaltar que esses conceitos utilizados pelo TCU, e apresentados a seguir no Quadro 5, por sua vez são uma tradução praticamente literal dos conceitos definidos pela INTOSAI (SWEDEN, 2004).

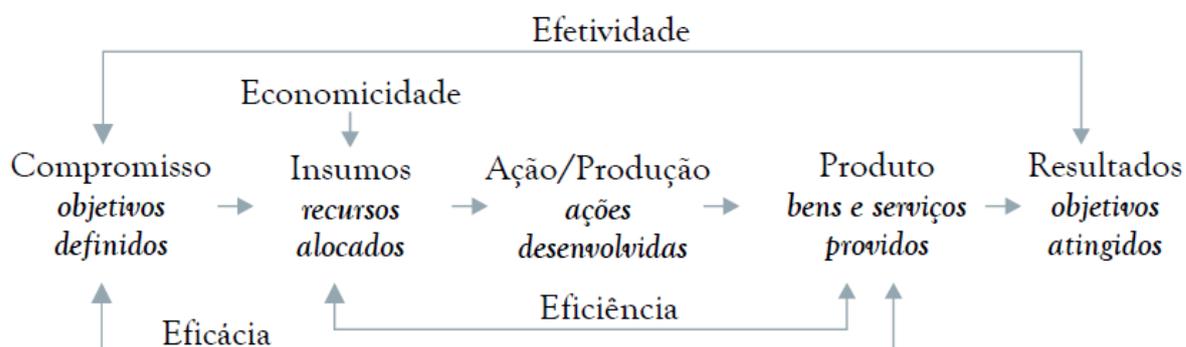
Quadro 5 - Definições dos critérios de auditoria operacional

Critério	Definição
Economicidade	Mínimização dos custos dos recursos utilizados na consecução de uma atividade, sem comprometimento dos padrões de qualidade; refere-se à capacidade de uma instituição gerir adequadamente os recursos financeiros colocados à sua disposição.
Eficiência	Relação entre os produtos (bens e serviços) gerados por uma atividade e os custos dos insumos empregados para produzi-los, em um determinado período de tempo, mantidos os padrões de qualidade; refere-se ao esforço do processo de transformação de insumos em produtos.
Eficácia	Grau de alcance das metas programadas (bens e serviços) em um determinado período de tempo, independentemente dos custos implicados; refere-se à capacidade da gestão de prover bens ou serviços de acordo com o estabelecido no planejamento das ações.
Efetividade	Alcance dos resultados pretendidos, a médio e longo prazo; refere-se à relação entre os resultados de uma intervenção ou programa, em termos de efeitos sobre a população-alvo (impactos observados), e os objetivos pretendidos (impactos esperados), traduzidos pelos objetivos finalísticos da intervenção.

Fonte: Elaboração própria com base no TCU (2010, p. 11-12).

Para melhor visualizar a operacionalização de cada um desses critérios, apresentam-se suas inter-relações na Figura 2 a seguir, bem como o alcance de cada um deles no que diz respeito aos componentes do processo administrativo nas organizações:

Figura 2 - Diagrama de insumo-produto



Fonte: TCU (2010, p. 11).

Esses critérios da auditoria de gestão governamental (auditoria operacional) que compõem o diagrama de insumo-produto estão diretamente relacionados ao modelo organizacional da *new public management* (BRASIL, 2002).

Não obstante a administração pública brasileira ser caracterizada por um modelo híbrido, um *mix* do burocrático com o gerencialista, com elementos da gestão social, em documento do próprio TCU, verifica-se claramente um alinhamento da auditoria de gestão governamental no Brasil (também conhecida como auditoria operacional) com o modelo da *new public management*:

A auditoria operacional tem exigido das entidades de fiscalização superior investimento constante em capacitação. Ao contrário da auditoria tradicional, cuja prática encontra-se perfeitamente consolidada, essa modalidade de auditoria tem-se caracterizado por ser uma área de grande potencial inovador, assimilar rapidamente os avanços observados no âmbito da nova gestão pública (*new public management*) e demonstrar crescente preocupação com os resultados e a transparência dos atos de gestão (BRASIL, 2002, p. 13).

Isso mostra contradições entre a forma de auditoria de gestão governamental e o modelo organizacional da administração pública brasileira, pois aquela está preparada, sobretudo, para se auditar um governo com características marcadamente da *new public management*, uma vez que um governo com essas características se mostra com foco em produtividade, administração por resultados, eficiência, eficácia, competitividade, orientação ao serviço, descentralização, e *accountability*. Já o modelo híbrido peculiar brasileiro se mostra pela mistura daquelas características do gerencialismo com características tanto do modelo burocrático quanto do patrimonialista, já mencionados anteriormente, além de traços da gestão societal.

Essa contradição provoca uma situação de “miopia conceitual”, uma vez que a auditoria de gestão governamental é realizada com base nos requisitos do modelo gerencial, como já mencionado, mas a realidade das instituições públicas brasileiras também apresenta características dos demais modelos organizacionais, criando assim barreiras institucionais para a realização de auditorias de gestão mais efetivas, afetando os resultados desse tipo de auditoria e a qualidade do controle no Brasil.

Essa consonância entre a auditoria de gestão governamental (*performance audit*) com a administração pública gerencial (*new public management*) é confirmada inclusive por autores estrangeiros, tais como Christopher Pollitt, Xavier Girre, Jeremy Lonsdale, Robert Mul, Hikka Summa e Marit Waerness (1999).

[...] Auditoria de desempenho em larga escala e como uma prática distinta autoconsciente é encontrada principalmente desde o final da década de 1970. Auditoria de desempenho representa uma variante moderna de auditoria.

Está relacionada à auditoria de gestão governamental e não tem uma contrapartida no setor privado, na auditoria comercial. Ao longo de quase exatamente o mesmo período que a auditoria de desempenho surgiu como uma forma distinta de auditoria, os governos dos países da Europa Ocidental, América do Norte e Australásia embarcaram em extensivos programas de reforma da administração pública. Estas tiveram como objetivo a modernização, racionalização e, em alguns casos, minimização de todo o aparelho de estado. Embora os detalhes dos programas de reforma variem consideravelmente entre um país e outro, a maior parte deles tem dado lugar central para os temas da descentralização e gestão do desempenho. Isso tem acarretado uma ampla reflexão sobre o equilíbrio entre a autonomia e o controle das organizações públicas [tradução do pesquisador]¹¹ (POLLITT *et al.*, 1999, p. 1).

Por outro lado, a auditoria de gestão governamental pode trazer muitos benefícios à sociedade, sobretudo no que diz respeito a possibilitar, por meio dos órgãos responsáveis, o apoio a um controle social mais efetivo; conforme se destaca do último critério apresentado, a efetividade, em termos de efeitos sobre a população-alvo, ou seja, dos impactos positivos proporcionados pelas atividades governamentais à sociedade.

E como chama atenção Torres (2011), a auditoria de gestão governamental é um adequado meio para otimizar os recursos públicos, apoiar o controle social – princípio que permeia a Constituição Federal de 1988, principalmente no que dispõe sobre a formulação e implementação das políticas públicas do Brasil – e auxiliar na coordenação governamental dos atores públicos e privados que estão ajudando a aperfeiçoar o modelo organizacional da administração pública brasileira.

Torres argumenta ainda que:

[...] estritamente do ponto de vista do controle social, um longo caminho ainda precisa ser percorrido pela sociedade brasileira, ainda tributária de uma herança colonial patrimonialista muito forte. Um intenso processo de mobilização e organização de atores sociais precisa ser empreendido para que a sociedade realmente cumpra sua função de fiscalizar e acompanhar a administração pública, fazendo do controle social um instrumento de democratização, justiça distributiva e desenvolvimento da sociedade brasileira (TORRES, 2012, p. 314).

¹¹ [...] *performance audit as a large-scale, self-consciously distinct practice dates mainly since the late 1970s. Performance audit represents a modern variant of audit. It is distinctive to state audit and does not have a close counterpart in private-sector, commercial audit. Over almost exactly the same period as performance audit has emerged as a distinct form of audit, the governments of Western Europe, North America, and Australasia have embarked upon extensive programmes of public management reform. These have aimed at modernizing, streamlining, and in some cases minimizing the whole of the state apparatus. Although the details of these reform programmes have varied considerably between one country and another, most of them have given a central place to the themes of decentralization and performance management. This has entailed a widespread rethinking of the balance between the autonomy and the control of public organizations* (POLLITT *et al.*, 1999, p. 1).

Dessa forma, e complementando com a visão ampliada de controle social de Paes de Paula (2013), o controle institucional ainda necessita realizar ações mais efetivas no apoio à sociedade no que se refere a mobilizá-la para que possa exercer o controle social de maneira plena e eficaz.

Já no tocante a *accountability*, os autores Graciliano *et al.* (2010, p. 51) apresentam uma clara articulação na relação entre o controle externo, as auditorias de gestão governamental e a *accountability*:

A *accountability* representa um passo importante no estabelecimento de uma política consistente de controle da corrupção, na qual os gestores públicos devem se preocupar com os produtos e serviços que oferecem aos cidadãos, prestando contas permanentemente, sob o trinômio da moralidade, cidadania e justiça social. A suposição de que o controle externo da administração pública pode ultrapassar os meandros da conformidade de procedimentos, contribuindo para a melhoria de desempenho nos órgãos auditados, quando se utiliza de auditorias operacionais, mostra-se verdadeira na medida em que os órgãos auditados possam absorver as sugestões recebidas e canalizá-las no processo de *accountability* interno.

Com efeito, a *accountability*, ainda que não possua uma tradução literal para a língua portuguesa, no presente estudo pode ser considerada como a obrigação de todo administrador governamental de prestar contas à sociedade de como utiliza os recursos que lhe são confiados para serem administrados em favor da coletividade, de forma fiel, justa, objetiva e transparente. E aqui mais uma vez recorre-se à contribuição de Araújo (1998) quando argumenta que é inquestionável que a *accountability* esteja diretamente relacionada com a auditoria de gestão governamental, pois é esta que vai informar ao “delegante” (sociedade), de forma independente, como os recursos estão sendo utilizados pelo “delegado” (administrador público) em proveito da sociedade e como está sendo feita a prestação de contas dessa delegação de responsabilidade.

3 METODOLOGIA DA PESQUISA

3.1 Tipo de Pesquisa

A presente pesquisa é de natureza qualitativa, do tipo descritivo e analítico. Os métodos qualitativos de acordo com Van Maanen (1983) abrangem uma série de técnicas interpretativas que procuram descrever, decodificar, traduzir e, de alguma forma, chegar a um acordo com o significado, não a frequência, de certos fenômenos que ocorrem de forma mais ou menos natural no mundo social.

Considerando sua natureza, utiliza-se um corte seccional com perspectiva longitudinal, caracterizado, segundo Vieira (2004, p. 21), com a “pesquisa na qual a coleta de dados é feita em um determinado momento, mas resgata dados e informações de outros períodos passados”, pois, para se estudar o modelo organizacional contemporâneo da administração pública brasileira, faz-se necessário resgatar dados e informações de outros períodos passados para se explicar a configuração atual do fenômeno, na visão dos sujeitos da pesquisa.

Com base no trabalho de Vieira (2004), definiu-se como nível de análise da pesquisa o organizacional, pois o objeto central de interesse da pesquisa é a organização INMETRO, sendo que as unidades de análise, por sua vez, são os órgãos delegados de cada unidade da federação que têm convênio com o INMETRO, formando o conjunto de unidades chamado de Rede Brasileira de Metrologia Legal e Qualidade - INMETRO (RBMLQ-I), braço executivo do INMETRO em todo o território brasileiro, incumbindo-se das verificações e inspeções relativas aos instrumentos de medição, da fiscalização da conformidade dos produtos e do controle da exatidão das indicações quantitativas dos produtos pré-medidos, de acordo com a legislação em vigor (BRASIL, 2011).

Explica-se a definição do INMETRO como objeto central de análise, considerando-se sua interação com outras organizações no sentido da atuação da Auditoria de Gestão Governamental. Já as unidades de análise, que, segundo Vieira (2004, p. 22), “referem-se às unidades de observação, a respeito das quais as inferências serão feitas e devem ser representativas do nível de análise”, são compostas por setores internos da instituição (INMETRO) e as instituições públicas que compõem o braço executivo do INMETRO em todo o território nacional.

3.2 Coleta de Dados

Os dados foram coletados por meio de fontes bibliográficas, documentais e pesquisa de campo. Nesta última, foram extraídos elementos de fontes orais e de observação.

3.2.1 Pesquisa Documental

A pesquisa documental é uma das fontes de dados mais utilizadas na pesquisa social e normalmente são valiosos complementos dos dados obtidos das fontes bibliográficas e orais. Sua análise permite entender algumas situações organizacionais importantes para a pesquisa, sob o olhar da organização, pois estamos tratando dados produzidos por ela própria (ROESCH, 2010). Para isso, observa a autora que se faz necessário verificar a disponibilidade, a validade e a capacidade de compreensão dos documentos.

Não obstante os documentos sejam importantes por complementarem os dados bibliográficos, é fundamental ressaltar que eles tendem a apresentar dados técnicos ou registros que não necessariamente coincidem com a visão dos sujeitos sobre a realidade pesquisada, devendo-se observar atentamente os possíveis desvios nos fenômenos estudados.

Entre as fontes documentais, consideraram-se como mais relevantes para a pesquisa:

1. Manual de Auditoria Operacional do Tribunal de Contas da União (BRASIL, 2010), por ser a referência no Brasil para a realização das auditorias de gestão governamental;
2. *Standards and guidelines for performance auditing based on INTOSAI's Auditing Standards and practical experience* (SWEDEN, 2004), porque é o manual que apresenta a padronização internacional de auditoria de gestão governamental, para que possa ser confrontado com o Manual de Auditoria Operacional do Tribunal de Contas da União (TCU), sua versão para o Brasil;
3. Manual do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal (Instrução Normativa n.º 01, de 06 de abril de 2001), por ser o documento-base para a realização de auditorias governamentais pelas unidades de auditoria interna do Poder Executivo Federal (BRASIL, 2001);

4. Plano Anual de Atividades de Auditoria Interna (PAINT) 2014, por apresentar todas as diretrizes para a realização de auditorias pela AUDIN no ano de 2014 (BRASIL, 2013), para que se pudessem analisar os pontos fundamentais quanto às auditorias de gestão.

3.2.2 Pesquisa de Campo com Fontes Orais e Observação

Observação de forma participante deu-se pelo pesquisador, em campo, durante a própria realização das auditorias, considerando que este integra equipes da AUDIN/INMETRO, tomando como base de observação as questões norteadoras da pesquisa. Esse método qualitativo, a observação participante, pode ser mais detalhado ainda quanto ao papel desempenhado pelo pesquisador na observação, sendo que para esta pesquisa, segundo Easterby-Smith *et al.* (1999), cabe o papel de “pesquisador como funcionário”, considerando que o mesmo é auditor governamental e participa das atividades da organização como integrante dessas equipes. A observação serviu para orientar a interpretação dos dados das fontes orais.

Os dados de fontes orais foram extraídos dos relatos obtidos por meio de entrevistas com os sujeitos selecionados, obedecendo a questões norteadoras previamente formuladas. Escolheu-se utilizar entrevista em profundidade, através da qual, assim como esclarece Roesch (2010), o pesquisador-entrevistador não busca respostas objetivas, e sim perceber os significados que o entrevistado atribui às questões formuladas segundo sua própria percepção. As entrevistas foram gravadas e transcritas.

A pesquisa empírica está orientada pelo método fenomenológico. De acordo com Vergara (2005, p. 85-86), as características principais desse método são as seguintes:

- (i) permite explorar situações, valores e práticas com base na visão de mundo dos próprios sujeitos;
- (ii) permite descobrir conhecimentos, ao invés de verificar o saber já conceituado;
- (iii) os resultados da pesquisa não são generalizados estatisticamente, uma vez que se trabalha com amostras intencionais e experiências singulares;
- (iv) exige do pesquisador habilidade para interagir com o pesquisado, conduzindo a entrevista sob a forma de um diálogo, reconduzindo a exploração de temas no decorrer da entrevista, mantendo-se atento a possíveis desvios relacionados à autenticidade do relato.

Essas características serviram para orientar a formulação das seguintes questões norteadoras das entrevistas:

- 1 – Como se relacionam os sujeitos dos órgãos delegados do INMETRO;
- 2 – Quais são os modelos de gestão empregados pelos sujeitos dos órgãos delegados do INMETRO;
- 3 – Qual é o significado de democratização da gestão atribuído pelos sujeitos;
- 4 – Quais são as práticas de gestão social, possibilitadas pelos sujeitos, em relação à transparência;
- 5 – Quais são as ações realizadas para a efetivação do controle social por meio da auditoria de gestão governamental.

As questões norteadoras não são um questionário e muito menos um roteiro pré-estabelecido, pois elas têm o papel de orientar o diálogo entre o pesquisador e o sujeito da pesquisa. Assim, para todos os entrevistados, o pesquisador iniciou perguntando como era a relação deles com os dirigentes dos outros órgãos delegados e também do próprio INMETRO, e a partir daí dava continuidade ao diálogo, com perguntas diferenciadas para cada um deles, adaptadas à sua realidade, de acordo com o desenrolar natural da conversa, mas sempre perguntas relacionadas à busca de respostas às questões norteadoras. Pretendeu-se, com as percepções dos sujeitos sobre os significados dessas questões, atingir o objetivo geral e os específicos da pesquisa.

3.3 Sujeitos da Pesquisa

Os sujeitos selecionados para a pesquisa foram os gestores responsáveis de órgãos que foram auditados pela Auditoria Interna do INMETRO - AUDIN/INMETRO, que compõem a Rede Brasileira de Metrologia, Qualidade e Tecnologia vinculada ao INMETRO (RBMLQ-I), seus representantes legais, ou ainda aqueles aos quais competências forem delegadas, e os integrantes das equipes de auditoria, sobretudo os coordenadores destas, totalizando 12 entrevistas.

O critério de seleção, tanto para os gestores auditados quanto para os integrantes e coordenadores das equipes auditoras, foi o de participação do pesquisador nas auditorias – o pesquisador é auditor governamental lotado na AUDIN/INMETRO –, pois o pesquisador não tem controle sobre em qual órgão delegado fará auditoria no decorrer do ano, sendo designado pelo Auditor-Chefe para compor as equipes de auditoria conforme a disponibilidade de

serviço dos auditores da AUDIN. Isso significa que o pesquisador realizou a coleta de dados durante aquelas auditorias em que foi designado como membro da equipe auditora.

Dessa forma, a escolha dos sujeitos não dependeu do controle do pesquisador, cujo acesso aos gestores dos órgãos delegados do INMETRO nas unidades da federação se deu por conveniência (VERGARA, 2005), pois os sujeitos foram abordados no período das auditorias em que o pesquisador fez parte, mas em momento paralelo distinto da auditoria. Deixou-se claro aos sujeitos que a entrevista em profundidade nada tinha a ver com a auditoria realizada, mas era para a pesquisa de dissertação do mestrado, pela conveniência de que o pesquisador já estava lá no órgão delegado.

O pesquisador participa de uma ampla variedade de auditorias governamentais nos órgãos delegados do INMETRO nas unidades da federação, em todo o Brasil, com média de uma auditoria por mês no decorrer de cada ano. As atividades de cada auditoria têm duração média de uma semana (5 dias úteis) *in loco* em cada órgão delegado nos Estados, período razoável para se conseguir realizar a entrevista em cada órgão delegado no qual o pesquisador esteve.

Dessa forma, justifica-se a seleção dos sujeitos pelo fato de que tanto o pesquisador quanto eles não tinham controle sobre a interação que se daria para a entrevista, que ocorreu de forma mais casual e aleatória, pela conveniência da interação entre ambos, estando alinhada ao método escolhido.

Para a delimitação do número previsto de entrevistas, entre 10 e 15 (já incluindo as três entrevistas-piloto), seguiu-se orientação do estudo fenomenográfico de Jörgen Sandberg (2000), que aponta para um alcance de saturação na variação de um fenômeno após essa delimitação, depois do que, de acordo com este autor, dificilmente emergem novos conceitos nas entrevistas, com as respostas tornando-se repetitivas; o que ocorreu nesta pesquisa com a realização de 12 entrevistas, confirmando o estudo de Sandberg.

3.4 Tratamento e Análise dos Dados

O método para o tratamento e análise dos dados orienta-se por princípios metodológicos da fenomenologia hermenêutica, para cuja composição tomou-se como base, sobretudo o conceito da redução sociológica, de Guerreiro Ramos (1965; 1989). A motivação

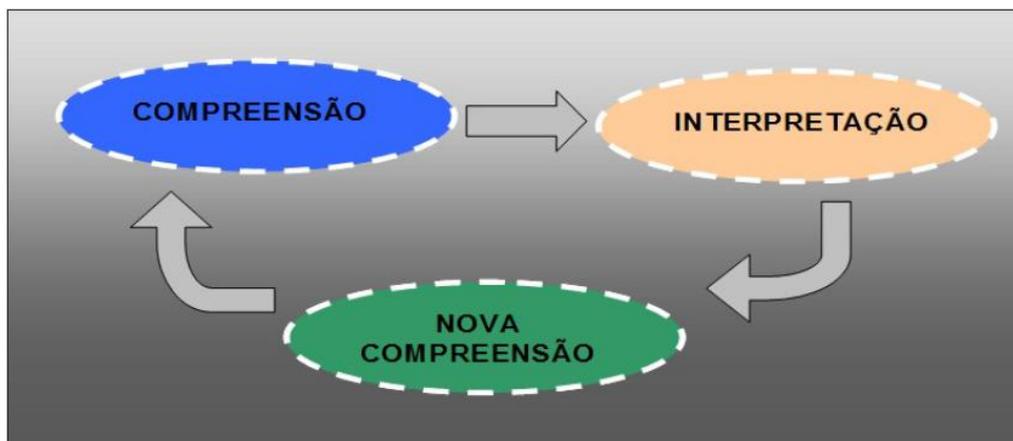
do pesquisador para seguir postulados metodológicos dessa abordagem foi porque ela tem o potencial para auxiliar a apontar novas perspectivas para a administração pública, considerando que estuda o problema na visão dos próprios sujeitos da pesquisa, buscando mostrar o fenômeno como é percebido, para além de como ele está prescrito nos manuais.

A fenomenologia, introduzida pelo filósofo Edmund Husserl (1992), para além de ser apenas um “método fenomenológico”, pressupõe uma atitude de abertura do ser humano para compreender o que se mostra. A abertura é no sentido de se estar livre para perceber o que se mostra, para compreender o fenômeno, entendido como aquilo que se mostra como é, ou que se mostra a si mesmo. Para essa abordagem, algo só pode ser entendido a partir do ponto de vista das pessoas que estão vivendo e experimentando o fenômeno (MASINI, 1997).

A hermenêutica, entendida como compreensão de significados, é uma das abordagens da fenomenologia e foi preconizada por Martin Heidegger (1999), constituindo, segundo Vergara (2005), uma importante referência para a pesquisa empírica em administração. A fenomenologia hermenêutica é também conhecida como fenomenologia interpretativa, pois é uma tarefa de interpretação que consiste em pôr a descoberto os sentidos menos aparentes, aqueles que o fenômeno tem de mais fundamental.

Masini (1997) afirma que toda hermenêutica é explícita ou implicitamente compreensão de si mesmo mediante a compreensão do outro. Sendo uma técnica de interpretação, busca o resgate dos significados atribuídos pelos sujeitos ao fenômeno sob investigação. Assim, complementa Masini (1997, p. 63) que “a apropriação do conhecimento dá-se através do círculo hermenêutico: compreensão – interpretação – nova compreensão”, conforme se pode visualizar na Figura 3 a seguir.

Figura 3 - Círculo Hermenêutico



Fonte: Masini (1997) *apud* Santos (2009, p. 139).

A redução sociológica de Guerreiro Ramos (1965) pode ser reconhecida como método fenomenológico hermenêutico, pois o próprio autor admite, quanto aos “antecedentes filosóficos da redução sociológica”, que ela se aproxima do que Heidegger chama de *Entschränken*, ou seja, a eliminação do ponto de vista cotidiano do fenômeno.

Ensina Guerreiro Ramos (1965, p. 81) que a redução sociológica consiste, então, na eliminação (redução) “de tudo aquilo que, pelo seu caráter acessório e secundário, perturba o esforço de compreensão e a obtenção do essencial de um dado”, e é sociológica porque “é uma atitude metódica que tem por fim descobrir os pressupostos referenciais, de natureza histórica, dos objetos e fatos da realidade social”; aproxima-se da própria redução fenomenológica (*epoché*) de Husserl.

De acordo com Rabanal (2006), Guerreiro Ramos difundiu com ênfase a relevância da ação humana e os valores singulares de cada sociedade, grupo e organização; destacando-se nas suas obras o referencial da Fenomenologia de Husserl, na que se inspira para fundamentar a “redução sociológica” como atitude metódica, e o “homem parentético” como análise da condição humana presente nas organizações, desvelando ainda as anomalias ontológicas das sociedades de mercado.

Os autores Azevêdo e Albernaz (2006, p. 4) destacam como ocorreu a evolução desse conceito de Guerreiro Ramos:

[...] o anseio do autor por elaborar um método que pudesse auxiliar os sociólogos a capturarem a razão sociológica da realidade imediata a que estavam expostos (a realidade nacional) e que, portanto, os permitisse proceder de modo crítico-assimilativo em relação a todas as formas de conhecimento e de experiências estranhas àquela realidade, o levou a se concentrar, a princípio, em apenas uma das facetas conceituais do termo, a da: (i) redução como método de assimilação crítica da produção sociológica estrangeira. Foi necessária, no entanto, uma segunda edição do livro, publicada em 1965, para que o sociólogo revelasse os três ‘sentidos básicos’ com os quais o termo redução sociológica era identificado, acrescentando ao primeiro sentido, anteriormente mencionado, outros dois, até então implícitos em seus trabalhos: (ii) redução como atitude parentética e (iii) redução como proposta de uma nova ciência social, de caráter acentuadamente pluralístico.

Nesta pesquisa utiliza-se sobretudo o primeiro sentido da redução sociológica de Guerreiro Ramos (1965; 1989, p. XVI), qual seja a “atitude imprescindível à assimilação crítica da ciência e da cultura importadas”, utilizando-a para a colocação entre ‘parênteses’ (por isso o termo “atitude parentética” apresentado na citação anterior, e o termo “homem

parentético” já citado anteriormente) tanto dos modelos organizacionais estrangeiros que vem influenciando a administração pública brasileira quanto do modelo-padrão internacional de auditoria de gestão governamental adotado no Brasil. Nesse sentido, as teorias de Guerreiro Ramos que denunciam a assimilação acrítica de modelos importados auxiliam, assim, à primeira redução (descrição) fenomenológica do objeto estudado.

Recentes pesquisas se utilizaram com efetividade de métodos baseados nas teorias de Guerreiro Ramos, com destaque para os estudos de Bergue e Klering (2010), com a aplicação da própria redução sociológica no processo de transposição de tecnologias gerenciais; Zwick *et al.* (2012), tomando como base as teorias N e P para configurar um modelo da administração pública brasileira; Brulon *et al.* (2013), utilizando os conceitos de racionalidade instrumental e substantiva para analisar em que medida o programa Choque de Gestão, do Governo do Estado de Minas Gerais, compreende as diferentes dimensões de desempenho na administração pública, entre outros.

Para orientar tanto a coleta quanto a análise dos dados, buscou-se, de acordo com as reduções do método fenomenológico, colocar o pesquisador e os sujeitos da pesquisa em condições de igualdade. Isto porque, no método fenomenológico, o pesquisador não é considerado nem superior nem inferior aos sujeitos, e muito menos estes inferiores ao pesquisador, o que contribui para a ênfase dada à visão dos sujeitos (VERGARA, 2005).

Para operacionalizar a pesquisa, tomou-se como base o programa fenomenológico proposto por Hermano Thiry-Cherques (2006), que resume o percurso metodológico, explicado mais adiante de acordo com cada etapa da pesquisa.

Quadro 6 - Resumo do método

Vivências		Eu que pensa	Movimentos	Etapas da pesquisa
Objeto a ser (em potência)		Horizonte	Antecipação do sentido	Intenção de pesquisar algo
Intuição pré-objetiva		Percepção	Ir às coisas mesmas	Anteprojeto de pesquisa
Objeto no modo de ser dado: redução fenomenológica		Colocação entre parênteses	Suspensão de toda suposição	Fundamentação teórica (descrição)
Diferenciação: visadas (modos de ver)	Predicativas	Intencionalidade (ato de <i>intensar</i> ; intencional)	Atributos do fenômeno	Metodologia da pesquisa, colocando-a em prática por múltiplas visadas do fenômeno
	Relacionais		Relações do fenômeno com outros	
Identificação: o objeto no modo de visada		Percebido, julgado, lembrado, etc.	Conferir significado	Descrição do que “se manifesta” na coleta de dados
Variação (retirar os atributos ou substituí-los e ver se o fenômeno permanece)		Regras interpretativas (“sentidos”)	Proceder à redução eidética ¹² (segunda redução)	Análise dos dados, reduzindo o fenômeno até uma “complexidade irreduzível”
O objeto no modo de suas determinações	Síntese predicativa	Apreende o objeto como unidade imediata de certas qualidades [todo]	Constituição do objeto	Resultados preliminares da pesquisa, por meio da re-constituição do ser concreto do fenômeno estudado
	Síntese relacional	Apreende um fator qualitativo [parte]		
Ajuste da expressão ao sentido		Ajustar o sentido da expressão ao fenômeno para descrevê-lo claramente		Descrição clara e revisão dos resultados
Conceito (resgate dos significados atribuídos pelos sujeitos ao fenômeno)		Denominação	Expressão do significado	Descrição hermenêutica do fenômeno
Desfecho e interpretação		Análise do fenômeno <i>x</i> e exploração das suas relações potenciais		Resultado final da pesquisa, relatando novas perspectivas para o fenômeno

Fonte: Adaptado de Thiry-Cherques (2006, p. 115).

Conforme apresentado no Quadro 6, o programa iniciou quando o pesquisador teve a intenção de pesquisar algo, no caso o fenômeno sob estudo, que ainda se apresentava

¹² Separar o que é invariante e essencial (eidético) do que é acidental no fenômeno (THIRY-CHERQUES, 2006).

no seu contexto imediato, o objeto no seu horizonte, que ainda não se sabia bem o que vem a ser, de forma até um pouco intuitiva, antecipando-se seu sentido, mas cujo elemento principal naquele momento era a intencionalidade em conhecê-lo, a primeira “visada” do objeto.

Então se passou à elaboração do anteprojeto de pesquisa, tentando-se esclarecer melhor o objeto a ser pesquisado, levantando-se fontes de pesquisa, indo às possíveis formas de estudá-lo, e, ao defini-lo, formando-se uma percepção preliminar do fenômeno, o que é chamado na fenomenologia de intuição pré-objetiva.

Com o amadurecimento da pesquisa bibliográfica, realizou-se a primeira redução do percurso metodológico, a redução fenomenológica, colocando-se o objeto entre parênteses e suspendendo toda suposição, ou seja, tirar do objeto o que não está nele.

Nessa fase, por meio da redução sociológica de Guerreiro Ramos (1965; 1989), descreveu-se a assimilação acrítica de modelos importados, tanto dos modelos organizacionais estrangeiros que vem influenciando a administração pública brasileira quanto do modelo-padrão internacional de auditoria de gestão governamental adotado no Brasil; o que permeou toda a fundamentação teórica anterior, e a análise documental, apresentada no próximo subtópico. Conforme orienta o próprio Guerreiro Ramos:

À assimilação literal e passiva dos produtos científicos importados ter-se-á de opor a assimilação crítica desses produtos. Por isso, propõe-se aqui o termo “redução sociológica” para designar o procedimento metódico que procura tornar sistemática a assimilação crítica. [*sic*] (RAMOS, 1965, p. 80).

A composição da metodologia da pesquisa buscou preparar o pesquisador para captar diferentes modos de ver o objeto (visadas), tanto pelos sujeitos a serem entrevistados – e principalmente na visão deles –, quanto pelo pesquisador ao realizar o aprofundamento da revisão bibliográfica e da análise documental, por meio de um movimento deliberado de objetivação, de desvelar intencionalmente os atributos do fenômeno (visadas predicativas) e suas relações com outros fenômenos (visadas relacionais), buscando sobrepô-las para se chegar à sua totalidade (unidade do fenômeno); embora esta nunca seja alcançada plenamente.

Assim, à medida que se vai realizando a coleta de dados, sobretudo nas entrevistas em profundidade, as quais ocorrem quase como diálogos entre pesquisador e sujeitos de pesquisa – com base nas questões norteadoras –, vai-se conferindo significado ao fenômeno, perscrutando como ele é percebido, julgado e lembrado pelos sujeitos, procedendo-se à sua identificação.

Para a análise dos dados coletados, passou-se então à segunda redução do percurso metodológico, a redução eidética, reduzindo o objeto à sua essência, retirando seus atributos ou substituindo-os e vendo o que permanecia no fenômeno, até uma “complexidade irreduzível”.

Nessa fase, após colocar-se o pesquisador e os sujeitos da pesquisa para que pudessem estabelecer “diálogos”, desenvolveram-se regras interpretativas, com base também nas observações realizadas pelo pesquisador ao longo das entrevistas, dando ênfase à visão dos sujeitos da pesquisa sobre o fenômeno em estudo, valorizando, principalmente, o que é essencial na visão do grupo de entrevistados, buscando um consenso, de acordo com o método, mas tomando cuidado com a “construção” de consenso, onde não há.

A partir daí o círculo hermenêutico (compreensão-interpretação-nova compreensão) é potencializado, constituindo-se o objeto paulatinamente, à medida que as entrevistas vão sendo realizadas e os dados tratados e analisados, fazendo-se triangulações dos resultados, reconstituindo o fenômeno por meio da síntese das visadas predicativas (todo) e relacionais (partes).

Encerrada a pesquisa de campo, realizou-se a revisão dos resultados preliminares da pesquisa, aprofundando-os e descrevendo claramente como tudo ocorreu, buscando ajustar as expressões utilizadas para descrever o fenômeno no intuito de serem as mais fidedignas possíveis ao sentido apreendido pelo grupo de sujeitos da pesquisa, utilizando-se para isso de categorias analíticas que emergiram do cruzamento entre a fundamentação teórica e os dados coletados empiricamente, tanto da pesquisa documental quanto das entrevistas-piloto.

Dessa forma, as categorias analíticas foram definidas *a posteriori*, já na fase de análise dos dados coletados e sistematização dos resultados preliminares da pesquisa, orientando-se pelo estudo de Bergue e Klering (2010), no qual os autores utilizaram a redução sociológica, como referencial analítico e metodológico, no processo de transposição de tecnologias gerenciais.

Nesta pesquisa, apoia-se no método da redução sociológica para se estudar o processo de auditoria de gestão governamental na administração pública brasileira. Do cruzamento entre a fundamentação teórica e os dados coletados empiricamente, por meio dos quadros de análise das três entrevistas-piloto, emergiram três categorias – alinhadas ao objetivo geral do estudo, qual seja o de identificar e analisar as barreiras institucionais decorrentes dos modelos internacionais da administração pública que influenciam a auditoria

de gestão governamental no Brasil e dificultam a efetividade do controle social no contexto brasileiro, na perspectiva dos sujeitos envolvidos –, conceituadas a seguir:

- **Condicionantes da herança patrimonialista** – série de determinantes, presentes na formação histórica brasileira, que condicionam o sistema político, o Estado, e suas relações com a sociedade e a economia, constituindo-se em modos de ser, proceder ou pensar, que caracterizam as instituições, relações sociais, e representações do mundo social e político brasileiro; destacam-se entre elas o patrimonialismo, o personalismo e as fragilidades da democracia, que muitas vezes se manifestam pelo autoritarismo, clientelismo, coronelismo, falta de transparência, favoritismo e mandonismo local (COSTA, 2007; SANTOS, 1993; DaMATTA, 1980).

Compreende-se que cada uma dessas determinantes requer um estudo aprofundado de modo a considerá-las como herança patrimonialista. Todavia, esse estudo aprofundado extrapolaria o tempo de pesquisa necessário para a conclusão do mestrado. Dessa forma, admite-se neste trabalho que essa categoria consegue congrega esses elementos, considerando que o modelo patrimonialista brasileiro deixou heranças em forma de condicionantes, que por sua vez influenciaram as tentativas de implementação dos modelos reformadores, condicionando-os às características da cultura brasileira.

- **Disfunções práticas da burocracia** – deslocamento das metas originais da organização pelo desenvolvimento de rigidez excessiva e incapacidade de se ajustar facilmente ao ambiente (MERTON, 1957). O modelo burocrático, sistematizado pelo sociólogo alemão Max Weber (1982), era pensado como uma “estrutura” para atingir fins específicos, mas, na prática, tornava-se um fim em si mesmo onde fora implementado, devido às suas disfunções, das quais destacam-se o ritualismo, o tecnicismo, o formalismo, o preciosismo e o virtuosismo normativo. No Brasil, mesmo com a tentativa de conter o patrimonialismo por meio da reforma burocrática da Era Vargas, o que se viu na prática foi a hibridização dos modelos que resultou numa burocracia patrimonialista, utilizando-se das disfunções para benefícios privados dos “burocratas” (FAORO, 2000; HOLANDA, 2000).

- **Lógica instrumental do gerencialismo** – inadequações de técnicas e práticas oriundas do setor privado na administração pública, relacionadas, sobretudo a problemas de motivação dos servidores no alcance das metas previamente estabelecidas para os indicadores de desempenho, pelo fato da gestão se tornar muito instrumentalizada, além de negligenciar as questões políticas e de democratização do Estado; quando na administração

pública predomina a lógica instrumental, o alcance do bem comum acaba não se concretizando, uma vez que preocupações com redução de gastos e alcance de resultados podem acabar tornando-se fins em si mesmo, em detrimento de objetivos de cunho social (BRULON *et al.*, 2013; PECI *et al.*, 2008; TENÓRIO & SARAIVA, 2007; KISSLER & HEIDEMANN, 2006; PAES DE PAULA, 2005a; RAMOS, 1989).

Dessa forma, as três categorias definidas *a posteriori* orientam a análise dos dados para a identificação das barreiras institucionais que dificultam a efetividade do controle social no contexto brasileiro – neste estudo entendido como a participação efetiva dos cidadãos nas decisões e formulação de políticas públicas, para além de apenas exercerem o controle sobre a administração pública (PAES DE PAULA, 2013).

Não obstante, os relatos das entrevistas realizadas após a fase piloto acenaram também para elementos de uma quarta categoria emergente explicitada pelo sujeitos: ‘Traços da gestão societal’, entendida como a necessidade de uma gestão dialógica, mais articulada com a sociedade, e uma nova forma de ver a economia, que inclui a lógica solidária, em detrimento da lógica capitalista econômico-financeira de pensar a gestão pública; resultando num projeto político que se apoia na participação social e no repensar do enfoque dado ao desenvolvimento (PAES DE PAULA, 2013; TENÓRIO, 1998).

Assim, chegou-se à conceituação do fenômeno estudado, denominando-o por meio do resgate dos significados atribuídos pelos sujeitos a partir das expressões já ajustadas a estes, descrevendo-o e transmitindo sua significação para si e para outras pessoas, com a chamada descrição hermenêutica do fenômeno, apresentada adiante na análise e nos resultados da pesquisa.

No texto fenomenológico, a interrogação de onde parte o pesquisador é de suma importância, pois indicará o caminho a ser percorrido pela pesquisa, definindo procedimentos e sujeitos e apontando a direção da **hermenêutica**. Em Fenomenologia trabalha-se com todo o texto da descrição dos sujeitos. Esse texto é importante em sua totalidade, pois relata o percebido, no fundo onde a percepção se dá. As descrições podem ser lidas e relidas diversas vezes, até passarem a fazer sentido à luz da interrogação formulada pelo pesquisador [*grifo nosso*] (ROJAS *et al.*, 2010, p. 5).

Ao percorrer todas essas etapas, pretendeu-se chegar, então, ao resultado final da pesquisa, no qual se apresenta a análise final do fenômeno em estudo, explorando suas relações potenciais e relatando novas perspectivas, neste caso para a auditoria de gestão

governamental na administração pública brasileira. Mas é de fundamental importância deixar claro que esse caminho percorrido pela pesquisa não é rígido e suas etapas não são estanques, sobrepondo-se em muitos momentos, devendo ser tomado mais como uma orientação metodológica, como é próprio da fenomenologia, do que como um roteiro fechado. Conforme ressalta Thiry-Cherques (2006, p. 99):

A fenomenologia contém uma lógica, mas uma lógica não-formal. O método, ou melhor, o conjunto de proposições metodológicas que compõem o movimento fenomenológico aplicado às ciências humanas e sociais nos ajuda a esclarecer o que é verdadeiramente vivido por nós e a descrevê-lo de forma inteligível. Tomamos o objeto, seja ele real ou ideal, da forma como se manifesta à nossa consciência, e mediante reduções sucessivas, alcançamos a sua essência, aquilo que ele verdadeiramente é.

Portanto, posteriormente à primeira leitura das transcrições, realizaram-se novas leituras e releituras, buscando uma triangulação dos resultados das entrevistas com as fontes documentais e os aspectos não textuais, desvelando-se o fenômeno estudado até que se pudesse chegar a uma “complexidade irreduzível” deste a partir da visão dos sujeitos, ou seja, a uma saturação conceitual; o que não significa que o fenômeno foi apreendido em sua totalidade – até por ser considerada a fenomenologia uma abordagem inacabada –, mas que o fenômeno foi compreendido e interpretado por um grupo de sujeitos, e que sempre poderá ser retomado e visto sob nova interpretação (MASINI, 1997).

3.5 Limitações do Método

Segundo Vergara (2004), todo método tem possibilidades e limitações, sendo saudável antecipar-se às críticas que o leitor poderá fazer ao trabalho por meio da apresentação de possíveis limitações que o método escolhido oferece, mas que ainda assim o justificam como o mais adequado ao propósito da pesquisa.

A metodologia escolhida para esta investigação apresenta as seguintes dificuldades e limitações quanto aos sujeitos da pesquisa e ao tratamento e análise dos dados:

- Seleção limitada dos sujeitos, tendo em vista a impossibilidade de todos os gestores auditados pela AUDIN/INMETRO serem entrevistados, assim como imprevisibilidade de quais auditorias o pesquisador participará, para que possa realizar as referidas observações e entrevistas, pois o pesquisador não tem controle sobre em qual órgão

delegado fará auditoria no decorrer do ano, sendo designado pelo Auditor-Chefe para compor as equipes de auditoria conforme a disponibilidade de serviço dos auditores da AUDIN;

- Quanto ao tratamento e análise dos dados, por se utilizar fenomenologia tomando como base o conceito da redução sociológica, de Guerreiro Ramos (1965; 1989), uma limitação diz respeito à própria complexidade de aplicação desse método, devido à sua consistência teórica, exigindo do pesquisador capacidade de abstração e rigor acadêmico para que não “caia” em desvios positivistas – contrários ao que o método pretende alcançar –, além da própria função profissional do pesquisador, que, como auditor integrante das equipes de auditoria e servidor da própria administração pública brasileira, é influenciado em suas interpretações científicas por estar inserido no contexto pesquisado.

Ainda assim, mesmo com essas dificuldades e limitações, considera-se a metodologia escolhida como apropriada para alcançar o objetivo final da pesquisa, explicitando que esta ficará restrita à identificação das barreiras institucionais do modelo organizacional da administração pública brasileira nos órgãos públicos auditados pela Auditoria Interna do INMETRO, sobretudo quanto às auditorias de gestão governamental; não sendo passível de generalização a toda a administração pública no Brasil, em respeito ao próprio método e natureza da pesquisa.

4 A AUDITORIA DE GESTÃO GOVERNAMENTAL NO INMETRO

4.1 Breve Histórico da Auditoria de Gestão Governamental no INMETRO

O dever das entidades da Administração Pública Federal indireta de organizar sua respectiva unidade de auditoria interna, com o suporte necessário de recursos humanos e materiais, com o objetivo de fortalecer a gestão e racionalizar as ações de controle, foi previsto no Decreto n.º 3.591/2000, art. 14. Além disso, de acordo com o § 5º do seu art. 15, a nomeação, designação, exoneração ou dispensa do titular de unidade de auditoria interna deve ser submetida, pelo dirigente máximo da entidade, à aprovação do conselho de administração ou órgão equivalente, quando for o caso, e, após, à aprovação da Controladoria-Geral da União (BRASIL, 2000).

Assim, desde a regulamentação do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, no início da década de 2000, o INMETRO vem realizando auditorias governamentais, principalmente auditorias de regularidade (contábil-financeira). Todavia, ao seguir as tendências nacional e internacional, progressivamente vem mudando seu foco para auditorias de avaliação da gestão (operacional), cujo intuito é o de aperfeiçoar a administração pública brasileira.

Conforme art. 9º, do Anexo I, do Decreto n.º 6.275/2007, combinado com o art. 31 do Regimento Interno do INMETRO, atualizado em 2 de abril de 2013, por meio da Portaria n.º 165, a unidade de Auditoria Interna do INMETRO (AUDIN) é um dos Órgãos Seccionais dentro da Estrutura Organizacional do INMETRO (BRASIL, 2013).

Além de realizar auditorias nas diretorias internas do INMETRO, a AUDIN audita anualmente os convênios celebrados com os órgãos delegados, que representam sua maior demanda de serviço. Dessa forma, realiza auditorias de gestão governamental em todo o território nacional, mais especificamente em relação às atividades de metrologia e avaliação da conformidade, assim como às atividades administrativas de apoio à realização daquelas.

De acordo com o artigo 31 do Regimento Interno do INMETRO, à sua unidade de Auditoria Interna compete (BRASIL, 2013, p. 4):

- I. Verificar a conformidade em relação às normas vigentes dos procedimentos de natureza orçamentária, contábil, financeira, patrimonial e

de recursos humanos, bem como, quando determinado pelo Presidente, as ações de caráter técnico-operacional;

II. Criar condições necessárias para ratificar a eficácia dos controles interno e externo, procurando a regularidade na utilização de recursos públicos;

III. Examinar a legislação específica e as normas correlatas, orientando quanto à sua observância;

IV. Realizar inspeções regulares nas áreas de atuação do INMETRO, para verificar a execução física e financeira dos projetos e atividades, inclusive daqueles executados por terceiros, bem como **acompanhar os resultados dos compromissos pactuados no contrato de gestão**; [*grifo nosso*]

V. Realizar auditorias financeiras, contábeis e administrativas com o propósito de avaliar e mensurar a exatidão e regularidade das contas da Autarquia, bem como da RBMLQ-I, avaliando a eficiência e a eficácia na aplicação dos recursos; e

VI. Executar auditorias extraordinárias de cunho específico que, no interesse da administração, venham a ser determinadas pelo Presidente do INMETRO.

Das competências regimentais da AUDIN, destacamos a de “acompanhar os resultados dos compromissos pactuados no contrato de gestão”, pelo fato de, para se realizar esse tipo de atividade, se fazer necessária a auditoria de gestão, pois a auditoria tradicional de regularidade não consegue abrangê-la.

Portanto, com base principalmente no Plano Anual de Atividades de Auditoria Interna (PAINT) 2014, percebe-se que a realização de auditorias de gestão governamental no INMETRO – sobretudo em relação aos órgãos delegados da RBMLQ-I, que executam as atividades do INMETRO em todo o território nacional – se faz cada vez mais necessária, não obstante a sua implementação encontrar barreiras institucionais decorrentes da padronização internacional da auditoria de gestão governamental e do próprio modelo organizacional peculiar da administração pública brasileira.

4.2 Contexto Institucional Atual

O Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (INMETRO) é uma autarquia federal vinculada ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), criada pela Lei n.º 5.966, de 11 de dezembro de 1973, como órgão normativo central do Sistema Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (SINMETRO), atuando como Secretaria Executiva do Conselho Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (CONMETRO), formado por um colegiado interministerial do mais elevado nível do país (BRASIL, 2012).

Após reorganização, suas competências foram atualizadas, através do Decreto n.º 6.275, de 28 de novembro de 2007, alterado pelo Decreto n.º 7.938, de 19 de fevereiro de 2013, cuja principal nova atividade é a de “anuir no processo de importação de produtos por ele regulamentados que estejam sujeitos a regime de licenciamento não automático ou a outras medidas de controle administrativo prévio ao despacho para consumo”, competência que será exercida em parceria com a Receita Federal do Brasil nas áreas brasileiras de alfândega (BRASIL, 2013).

O INMETRO, motivado pela grande extensão territorial do País, e atento à política de descentralização das atividades administrativas e operacionais do Governo Federal, optou por um modelo descentralizado de atuação que, ao longo dos anos, consolidou-se na delegação de atividades nas áreas de metrologia legal e avaliação da conformidade a Institutos de Metrologia e Qualidade, constituindo assim, a Rede Brasileira de Metrologia Legal e Qualidade – INMETRO (RBMLQ-I).

A RBMLQ-I é o braço executivo do INMETRO em todo o território brasileiro, incumbindo-se das verificações e inspeções relativas aos instrumentos de medição, da fiscalização da conformidade dos produtos e do controle da exatidão das indicações quantitativas dos produtos pré-medidos, de acordo com a legislação em vigor. A RBMLQ-I é composta por 26 órgãos delegados, sendo 23 órgãos da estrutura dos governos estaduais, um órgão municipal, e duas superintendências do INMETRO. Esta estrutura vem garantindo a execução das atividades no âmbito da metrologia legal e da avaliação da conformidade em todos os pontos do território nacional (BRASIL, 2011).

O referido órgão municipal é o Instituto de Pesos e Medidas de Fortaleza (IPEM/FORT), único instituto conveniado que não é estadual, devido a questões políticas quando da sua criação para executar as atividades em nome do INMETRO em todo o Estado do Ceará. Quanto às duas superintendências, referem-se à Superintendência do INMETRO no Estado do Rio Grande do Sul (SURRS) e à Superintendência do INMETRO no Estado de Goiás (SURGO), que são órgãos descentralizados pertencentes à estrutura do próprio INMETRO.

É importante ressaltar que as atividades de fiscalização metrológica e de avaliação da conformidade no Distrito Federal são realizadas pela SURGO. As atividades nos outros 23 Estados da Federação são realizadas por institutos estaduais em convênio com o INMETRO.

Devido ao porte dessa estrutura e a complexidade em geri-la, o INMETRO criou uma unidade organizacional específica para coordenação da Rede, chamada de Coordenação-Geral da RBMLQ-I (CORED), que, em conjunto com os órgãos delegados, dedica-se a prover as facilidades para a melhor consecução das atividades delegadas, com base nos princípios da centralização estratégica e descentralização operacional, compartilhamento da gestão com os dirigentes dos órgãos delegados, transparência, eficiência, eficácia, probidade, publicidade e economicidade (BRASIL, 2011). Essa estrutura visa garantir a qualidade e a transparência da aplicação dos recursos, além da eficiência, eficácia e efetividade da operação das atividades de qualidade e metrologia nos estados.

De forma geral, a CORED organiza a relação das diversas unidades do INMETRO com os órgãos delegados, posicionando-se como saída das orientações e como entrada das demandas desses. Utiliza como ferramentas principais o Portal de Relacionamento da RBMLQ-I e um sistema de gestão em ambiente *web*, chamado de Sistema de Gestão Integrada (SGI), comum a todos os órgãos delegados, além de discussões estruturadas conforme o modelo de relacionamento, em comitês temáticos e um conselho gestor da Rede.

O Contrato de Gestão do INMETRO 2012-2014 foi assinado com o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, tendo como intervenientes o Ministério da Fazenda e o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. O Contrato objetiva definir as relações e responsabilidades entre os signatários, em especial no que se refere: a) à fixação de objetivos, metas e indicadores de desempenho a serem alcançados pelo INMETRO; b) às medidas de organização administrativa que ampliem a autonomia de gestão do INMETRO, em função de sua qualificação como agência executiva (BRASIL, 2013).

O contrato de gestão constitui-se em um importante instrumento de acompanhamento e avaliação do desempenho institucional do INMETRO, contribuindo para elevar o nível da Autarquia na execução das políticas públicas de metrologia e qualidade industrial, além de lhe conceder prerrogativas especiais, mantendo o *status* do INMETRO como Agência Executiva; *status* esse conquistado pelo INMETRO desde 1998, por meio de um Decreto Presidencial de 29 de julho de 1998, devido à assinatura do seu primeiro contrato de gestão, período 1998-2000, que de lá para cá nunca deixou de ser renovado, de três em três anos (BRASIL, 2013).

Mas, além de ter sido a primeira autarquia, depois da Reforma Administrativa de 1995, a assinar um contrato de gestão com os referidos Ministérios, até hoje o INMETRO foi

a única, no Poder Executivo Federal, a fazê-lo, mantendo-se como a única Agência Executiva em todo o Governo Federal desde 1998, ou seja, nenhuma outra autarquia se tornou uma “agência executiva” no Poder Executivo Federal, apenas o INMETRO, a única até a atualidade (BRASIL, 2013; LINCZUK, 2012; MODESTO, 2002); de onde se pode afirmar que o INMETRO é uma instituição pública brasileira que absorveu fortes traços do modelo da administração pública gerencial, incorporando e mantendo até hoje essa qualificação como Agência Executiva, que é herança da Reforma Administrativa de 1995.

5 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS DA PESQUISA

5.1 Análise de Dados da Pesquisa Documental

Os resultados da pesquisa documental ampliaram o conhecimento sobre a abordagem de auditoria de gestão governamental utilizada no Brasil, apresentada no Manual de Auditoria Operacional do TCU (2010), em comparação com os padrões internacionais de auditoria de desempenho da INTOSAI (SWEDEN, 2004).

Na pesquisa documental foram identificados vários tópicos, procedimentos, figuras e definições do referido Manual do TCU que são tradução direta do Manual da INTOSAI, do inglês para a língua portuguesa. O Quadro 7 a seguir expõe os principais trechos em português retirados do Manual de Auditoria Operacional do TCU (BRASIL, 2010) e seus respectivos correspondentes em língua inglesa, identificados no documento-padrão internacional *Standards and guidelines for performance auditing based on INTOSAI's Auditing Standards and practical experience* (SWEDEN, 2004).

Quadro 7 - Principais equivalências entre os manuais de auditoria brasileiro e internacional

Manual de Auditoria Operacional do TCU (BRASIL, 2010)	Padrões internacionais de auditoria de desempenho da INTOSAI (SWEDEN, 2004)
Auditoria operacional é o exame independente e objetivo da economicidade, eficiência, eficácia e efetividade de organizações, programas e atividades governamentais, com a finalidade de promover o aperfeiçoamento da gestão pública (p. 11).	<i>Performance auditing is an independent examination of the efficiency and effectiveness of government undertakings, programs or organizations, with due regard to economy, and the aim of leading to improvements (p. 11).</i>
A economicidade é a minimização dos custos dos recursos utilizados na consecução de uma atividade, sem comprometimento dos padrões de qualidade (p. 11).	<i>According to the Auditing Standards, 'economy' means minimising the cost of resources used for an activity, having regard to appropriate quality (p. 15).</i>
Ao examinar a efetividade de uma intervenção governamental, pretende-se ir além do cumprimento de objetivos imediatos ou específicos, em geral consubstanciados em metas de produção ou de atendimento (exame da eficácia da gestão). Trata-se de verificar se os resultados observados foram realmente causados pelas ações desenvolvidas e não por outros fatores (p. 12).	<i>Effectiveness is essentially a goal-attainment concept. It is concerned with the relationship between goals or objectives, outputs and impacts. The question of effectiveness consists of two parts: first, if the policy objectives have been achieved, and second, if this can be attributed to the policy pursued (p. 17).</i>

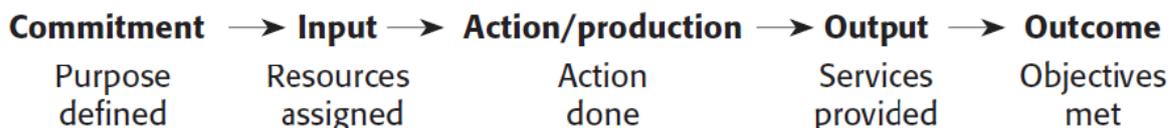
O exame da efetividade ou avaliação de impacto requer tratamento metodológico específico que busca estabelecer a relação de causalidade entre as variáveis do programa e os efeitos observados, comparando-os com uma estimativa do que aconteceria caso o programa não existisse (p. 12).	<i>Impact evaluation assesses the net effect of a program by comparing program outcomes with an estimate of what would have happened in the absence of the program (p. 24).</i>
Essa modalidade de auditoria requer do auditor flexibilidade, imaginação e capacidade analítica (p. 13).	<i>Advanced performance auditing is complex investigatory work that requires flexibility, imagination and high levels of analytical skills (p. 29).</i>
A etapa de monitoramento destina-se a acompanhar as providências adotadas pelo auditado em resposta às recomendações e determinações exaradas pelo TCU, assim como aferir o benefício decorrente de sua implementação (p. 14).	<i>Follow-up procedures identify and document audit impact and the progress made in implementing audit recommendations. Such processes are vital to provide feedback to the SAI and the legislature (p. 43).</i>
O processo de seleção deve estar integrado simultaneamente ao planejamento estratégico e ao sistema de planejamento anual. O principal critério de seleção é a capacidade de a auditoria agregar valor, por meio de sua contribuição para a avaliação e a melhoria da gestão pública (p. 15).	<i>Strategic planning is the basis for the selection of audit topics and possible pre-studies. The main selection criterion is probably the audit's primary contribution to the assessment and improvement of the functioning of central government and the bodies connected with it. (p. 44).</i>
O planejamento deve ser realizado de modo a assegurar que uma auditoria de alta qualidade seja conduzida de maneira econômica, eficiente, efetiva e com tempestividade (p. 21).	<i>The auditor should plan the audit in a manner, which ensures that an audit of high quality is carried out in an economic, efficient and effective way and in a timely manner (p. 47).</i>
A atitude da equipe de auditoria deve favorecer a confiança mútua e a interação produtiva ao longo de todo o trabalho, sem, entretanto, descuidar da observância de limites necessários à salvaguarda de sua independência na condução da auditoria (p. 23).	<i>The auditors should attempt to establish open co-operation and interaction and an atmosphere of confidence with the auditee at the earliest opportunity. However, the very nature of auditing and the importance of its independence means that a clear limit must be set up to prevent the individual performance auditor from becoming involved in the practical work of implementing changes at the auditee (p. 65).</i>
O relatório preliminar tem todos os elementos do relatório final, exceto o capítulo de análise dos comentários dos gestores. Representa a oportunidade do gestor tomar conhecimento dos achados, conclusões e propostas em seu contexto completo e por escrito (p. 50).	<i>Before publishing a performance audit report, the auditee(s) involved should always be given the opportunity to examine its content. The draft report provides the first opportunity for the auditee to see the full context of audit findings, conclusions and recommendations in written form (p. 67).</i>

Fonte: Elaboração própria com base no Manual de Auditoria Operacional do TCU (BRASIL, 2010) e no documento 'Padrões internacionais de auditoria da INTOSAI' (SWEDEN, 2004).

Conforme demonstrado no Quadro 7, o Manual do TCU está permeado, do início ao fim, de traduções diretas do Manual da INTOSAI, do inglês para a língua portuguesa, reforçando a ideia de que, no Brasil, os órgãos oficiais de controle obedecem a uma orientação padronizada internacionalmente que não leva em consideração as singularidades da administração pública brasileira, o que pode deixar lacunas e afetar os resultados nas auditorias de gestão governamental.

Além dos trechos em forma de texto apresentados no Quadro 7, há também figuras no Manual de Auditoria Operacional do TCU que são praticamente a tradução literal, da língua inglesa para a portuguesa, de figuras do Manual da INTOSAI. A principal delas é o Diagrama Insumo-Produto, já apresentado anteriormente como Figura 2 nesta pesquisa, no tópico 2.4, com os critérios da auditoria de gestão governamental (auditoria operacional), cuja correspondência em inglês apresenta-se a seguir:

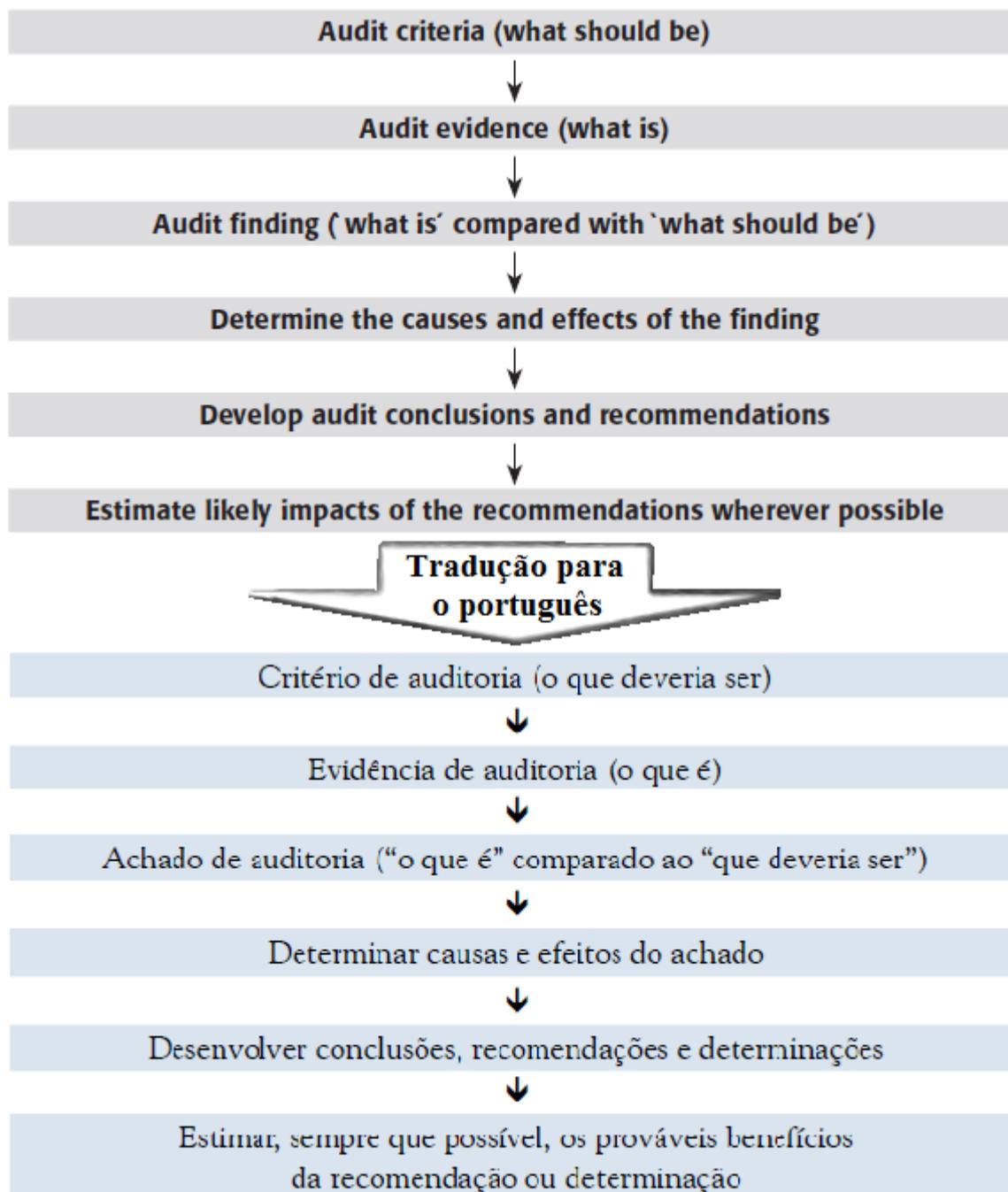
Figura 4 – Input-Output Model



Fonte: INTOSAI (SWEDEN, 2004, p. 14).

Assim como a Figura 4, há outra figura que foi traduzida diretamente do Manual da INTOSAI para o Manual do TCU, mantendo até mesmo o formato original, numa tradução literal de cada linha (etapa) do processo lógico de identificação de achados e produção de recomendações e determinações nas auditorias de gestão; a Figura 5 adiante compõe-se das duas figuras originais, uma em inglês, retirada do Manual da INTOSAI (SWEDEN, 2004, p. 63), e a outra em português, retirada do Manual do TCU (BRASIL, 2010, p. 38), para o que se acrescentou apenas a seta “Tradução para o português”:

Figura 5 - Processo lógico de identificação de achados e produção de recomendações



Fonte: Elaboração própria com base no Manual da INTOSAI (SWEDEN, 2004, p. 63) e no Manual do TCU (BRASIL, 2010, p. 38).

O intuito de elaborar a Figura 5 foi no sentido de apresentar o quão alinhado está o Manual do TCU, para a execução das auditorias de gestão governamental no Brasil, com o Manual da INTOSAI, que apresenta os padrões internacionais para esse tipo de auditoria. Não obstante, a Auditoria Interna do INMETRO (AUDIN), por estar vinculada tecnicamente à CGU, segue apenas indiretamente o referido Manual do TCU, mas deve seguir diretamente o

Manual do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal (Instrução Normativa n.º 01, de 06 de abril de 2001), por ser o documento-base para a realização de auditorias governamentais pelas unidades de auditoria interna do Poder Executivo Federal.

Por isso se fez necessária a análise desse outro Manual, atualmente sob responsabilidade da Controladoria-Geral da União (CGU). É importante ressaltar que o seu objetivo não é voltado especificamente para as auditorias de gestão governamental, mas genericamente para o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal como um todo. Ainda assim, em seu capítulo X, apresentam-se orientações sobre como as unidades de auditoria interna das entidades da Administração Indireta devem realizar suas atividades; destacando-se, para os fins desta pesquisa, os trechos a seguir:

A auditoria interna constitui-se em um conjunto de procedimentos, tecnicamente normatizados, que funciona por meio de acompanhamento indireto de processos, avaliação de resultados e proposição de ações corretivas para os desvios gerenciais da entidade à qual está vinculada. Os trabalhos de auditoria interna são executados por unidade de auditoria interna, ou por auditor interno, especialmente designado para a função, e tem como característica principal assessoramento à alta administração da entidade, buscando **agregar valor à gestão**. [*grifo nosso*] (BRASIL, 2001, p. 74).

Nota-se que a orientação do Manual do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, nesse caso para as auditorias internas, está alinhada com os dois principais modelos organizacionais estrangeiros que vem influenciando a administração pública brasileira, o burocrático e o gerencial (ZWICK *et al.*, 2012): com este, ao indicar a “avaliação de resultados” e a “proposição de ações corretivas para os desvios gerenciais”; com aquele, ao definir “um conjunto de procedimentos tecnicamente normatizados”, por meio de “acompanhamento indireto de processos”.

Não obstante, o que mais chama a atenção, para os fins desta pesquisa, é a possibilidade da auditoria interna de “agregar valor à gestão”, exatamente pela busca desta pesquisa em apontar novas perspectivas para as organizações públicas brasileiras; conforme reafirmado neste outro trecho:

As entidades da Administração Pública Federal Indireta, bem assim os serviços sociais autônomos, deverão organizar suas respectivas unidades de auditoria interna, as quais terão como finalidades básicas, **fortalecer a gestão e racionalizar as ações de controle**, bem como prestar apoio aos órgãos do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal. [*grifo nosso*] (BRASIL, 2001, p. 74).

Além de reforçar o alinhamento ao modelo gerencial, indicado pela finalidade básica de “fortalecer a gestão”, e ao modelo burocrático, indicado pela finalidade de “racionalizar as ações de controle”, esse trecho também aponta, respectivamente, para os dois tipos principais de auditoria governamental, já detalhados no subtópico 2.4 deste trabalho: a auditoria de gestão (operacional), com sua finalidade de aperfeiçoamento da gestão pública; e a tradicional auditoria de regularidade (financeira), cujo principal intuito é verificar a conformidade dos atos e das contas dos gestores públicos aos normativos legais. Conforme ratificado por outro trecho extraído do Manual da CGU:

O fortalecimento da gestão consiste em agregar valor ao gerenciamento da ação governamental, contribuindo para o cumprimento das metas previstas no Plano Plurianual, a execução dos programas de governo e os orçamentos da União no âmbito da entidade, a comprovação da legalidade e a avaliação dos resultados, quanto à economicidade, eficácia e eficiência da gestão (BRASIL, 2001, p. 74).

Assim como apontado na fundamentação teórica do presente estudo, percebe-se também nos documentos dos órgãos oficiais de controle uma mudança de foco da auditoria de regularidade, mais alinhada ao modelo burocrático, para a auditoria de gestão governamental, mais alinhada à administração pública gerencial, pela constante ênfase na “avaliação dos resultados”, quanto aos critérios de “economicidade, eficácia e eficiência da gestão”; como mais uma vez ressaltado no referido Manual:

De forma a garantir a legalidade e a legitimidade dos atos e o alcance dos resultados quanto à economicidade, à eficiência e à eficácia da gestão, aspectos abordados pelo Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal quando dos trabalhos de **avaliação da gestão**, a unidade de auditoria interna deverá pautar suas atividades antecipadamente nesses critérios. Dessa forma, a unidade de auditoria interna poderá contribuir, propondo ações corretivas para melhoria da gestão [*grifo nosso*] (BRASIL, 2001, p. 75).

Não obstante, o principal trecho extraído do Manual do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, para os fins desta pesquisa, é o que se refere às atividades específicas das auditorias internas, das quais destacamos duas:

[...] g) propor mecanismos para o exercício do **controle social** sobre as ações de sua entidade, quando couber, bem como a adequação dos mecanismos de controle social em funcionamento no âmbito de sua organização; [*grifo nosso*] [...] h) acompanhar a implementação das recomendações dos

órgãos/unidades do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal e do TCU [...] (BRASIL, 2001, p. 75).

A atividade específica da auditoria interna prevista na letra “g” está diretamente relacionada ao que se quer alcançar como resultado desta pesquisa, qual seja a identificação de novas abordagens que relacionem os modelos organizacionais que vem influenciando a administração pública brasileira às práticas da auditoria de gestão governamental que possam conduzir à efetivação do controle social; pois, apesar de a auditoria interna não lidar diretamente com a sociedade, exatamente por ser interna à instituição, ela deve “propor mecanismos para o exercício do controle social” sobre as atividades da sua instituição, além da “adequação dos mecanismos de controle social” já existentes na organização.

A atividade específica da auditoria interna prevista na letra “h” também foi destacada no intuito de ressaltar que, além de “acompanhar a implementação das recomendações dos órgãos/unidades do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal”, cujo órgão central é a Controladoria-Geral da União (CGU), as auditorias internas também devem fazer o mesmo em relação ao Tribunal de Contas da União (TCU), alinhando-se também, portanto, ao Manual de Auditoria Operacional do TCU, documento já analisado anteriormente.

Não obstante, faz-se necessário analisar ainda outro documento, o Plano Anual de Atividades de Auditoria Interna (PAINT) 2014, que apresenta todas as diretrizes para a realização de auditorias pela Auditoria Interna do INMETRO (AUDIN) no ano de 2014, para que se possam analisar os pontos fundamentais quanto às auditorias de gestão.

O primeiro trecho desse documento que aponta para a realização de auditoria de gestão governamental refere-se à “Prestação de Contas 2013 do INMETRO”, que deve ser enviada à Controladoria Regional da União no Estado do Rio de Janeiro (órgão setorial) até março de 2014, em cujo escopo se encontra o seguinte:

Verificação do **desempenho da gestão** da diretoria, com relação aos aspectos orçamentário, contábil-financeiro e administrativo, mediante exames realizados em 40% dos processos de despesa. [...] [*grifo nosso*] (BRASIL, 2013, p. 5).

Nota-se claramente a menção, com o termo “desempenho da gestão”, à auditoria de gestão governamental, muitas vezes chamada propriamente até mesmo de auditoria de desempenho – da tradução do termo-padrão em inglês *performance auditing* (INTOSAI,

SWEDEN, 2004) –, conforme já explanado no item 2.4 desta pesquisa. Isso vai se repetindo nos objetivos das auditorias referentes aos órgãos que compõem a Rede Brasileira de Metrologia Legal e Qualidade – INMETRO (RBMLQ-I), a serem realizadas em 2014, conforme extraído do PAINT 2014:

Verificar a existência de controles capazes de prevenir, detectar e corrigir desvios que possam ameaçar o atingimento dos objetivos e metas estabelecidos nos instrumentos de convênio, plano de trabalho e plano de aplicação. Estes contribuirão para o alcance das metas estabelecidas no **contrato de gestão** entre o INMETRO e o Governo Federal, bem como no cumprimento das políticas governamentais firmadas nos instrumentos de planejamento e orçamento do governo. [*grifo nosso*] (BRASIL, 2013, p. 37).

O contrato de gestão, que depois de assinado com os Ministérios dá à autarquia o *status* de “agência executiva” durante a vigência do contrato, por meio de um decreto presidencial, atribuindo-lhe prerrogativas e deveres de acordo com a Lei n.º 9.649/98, artigos 51 e 52, disciplinados pelos Decretos Federais n.ºs 2.487/98 e 2.488/98 (BRASIL, 1998), é um instrumento típico oriundo da Reforma gerencialista de 1995, apresentada anteriormente no subtópico 2.2 deste trabalho, definindo metas que são pactuadas com os Ministérios e depois avaliadas quanto ao seu cumprimento, com o intuito de dar mais autonomia gerencial às autarquias ou fundações públicas.

Caso as metas não sejam atingidas num nível mínimo acordado, pode haver impactos negativos para o órgão, como a perda de um percentual remuneratório para seus servidores, por exemplo, e podendo chegar até mesmo à impossibilidade de renovar o contrato. Por outro lado, a vantagem de continuar renovando-o – no caso do INMETRO, de três em três anos –, diz respeito à manutenção de prerrogativas especiais que em geral as autarquias não têm, como o dobro do limite financeiro para dispensa de licitação, por exemplo.

Isso é refletido nas próprias auditorias internas, que devem verificar se as áreas estão cumprindo as metas estabelecidas para os indicadores sob sua responsabilidade, previamente pactuadas no contrato de gestão, conforme se pode ver no trecho referente ao objetivo da auditoria de 2014 a ser realizada na Diretoria de Administração e Finanças do INMETRO:

Verificar o desempenho da gestão da entidade, visando comprovar a legalidade e a legitimidade dos atos e examinar os **resultados quanto à economicidade, à eficácia, eficiência da gestão** orçamentária, financeira, patrimonial, de pessoal e demais sistemas administrativos operacionais.

Tipo: Auditoria Operacional, Contábil e de Avaliação da Gestão [*grifo nosso*] (BRASIL, 2013, p. 89).

Portanto, nesse último trecho extraído do PAINT 2014 (BRASIL, 2013), nota-se a menção direta aos critérios de auditoria de gestão governamental, que busca os “resultados quanto à economicidade, à eficácia, eficiência da gestão”, demonstrando que esse documento está alinhado tanto com o Manual do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal (BRASIL, 2001), quanto com o Manual de Auditoria Operacional do TCU (BRASIL, 2010) e, por consequência, ao manual-padrão internacional da INTOSAI (SWEDEN, 2004).

Com base na análise documental, sugere-se que a Auditoria Interna do INMETRO (AUDIN) está alinhada, em tese, a essa tendência em focar a auditoria de gestão governamental nos moldes do modelo-padrão internacional, mas que, na prática, tem enormes desafios pela frente para adaptá-la à realidade das instituições públicas brasileiras, com seus modelos organizacionais de configuração peculiar, sobretudo quando se refere aos órgãos delegados do INMETRO, muitas vezes com características únicas; sendo um desafio maior ainda superar essas barreiras institucionais para possibilitar o apoio, pelos órgãos responsáveis, a um controle social mais efetivo.

5.2 Análise dos Dados de Fontes Orais

Para a qualificação do projeto de pesquisa, realizaram-se preliminarmente três entrevistas-piloto, cujo intuito foi o de colocar em prática a metodologia desenhada para a realização do estudo. Foram realizadas 12 entrevistas no total, já incluindo as três entrevistas-piloto. Quando da análise dos dados obtidos nas entrevistas-piloto, ainda não havia categorias definidas, cuja definição serviu para se analisar as outras nove entrevistas.

Portanto, inicia-se este subtópico com a apresentação das três entrevistas-piloto, passando-se posteriormente para a análise das outras nove entrevistas, sendo perceptível a utilização das categorias sistematizadas a partir da 4ª entrevista, desvelando o fenômeno paulatinamente, conforme é próprio do método escolhido para realizar a pesquisa de campo. Essas doze entrevistas resultaram em 12 horas, 52 minutos e 11 segundos gravados de áudio, que por sua vez foram transcritas, perfazendo um total de 89 páginas com os relatos de todos os entrevistados.

Escolheu-se para a primeira entrevista-piloto o Auditor-Chefe do INMETRO – realizada em outubro de 2013 –, pois é o único sujeito da pesquisa que ao mesmo tempo é auditor e gestor, tendo um profundo conhecimento tanto sobre a administração da RBMLQ-I quanto sobre as possibilidades das auditorias de gestão governamental na Rede.

Para as outras duas entrevistas-piloto, seguiu-se o previsto na metodologia, no subtópico 3.3, onde a seleção dos sujeitos da pesquisa se dá pelo critério de participação do pesquisador nas auditorias – o pesquisador é auditor governamental lotado na AUDIN –, sendo que o pesquisador não tinha controle sobre em qual órgão delegado faria auditoria no decorrer do ano; cuja determinação é do Auditor-Chefe, de acordo com a disponibilidade dos auditores da AUDIN.

Assim, depois da análise documental, quando do período para realização das entrevistas-piloto, o pesquisador foi escalado para participar de duas auditorias na RBMLQ-I, uma no Instituto de Pesos e Medidas de Fortaleza (IPEM/FORT) – instituto municipal conveniado do INMETRO –, realizada em novembro de 2013, e outra na Superintendência do INMETRO no Estado do Rio Grande do Sul (SURRS) – órgão da estrutura do próprio INMETRO –, realizada em dezembro de 2013. Durante esses períodos o pesquisador realizou as entrevistas com os dirigentes de cada um dos dois órgãos, pela conveniência de já estar lá como membro da equipe para a realização de auditoria.

Após se ter realizado a transcrição das gravações das entrevistas-piloto, os dados de fontes orais extraídos dos relatos obtidos foram analisados com base nas questões norteadoras previamente formuladas, que, como exposto neste trabalho, serviram de guia tanto para a coleta quanto para o tratamento dos dados. Estes foram organizados em quadros de acordo com os principais relatos de cada sujeito relacionados a cada questão norteadora, possibilitando sua análise para se chegar ao essencial do fenômeno estudado, como é próprio do método.

É importante ressaltar que se mantiveram nesta dissertação os quadros de análise das entrevistas-piloto conforme estavam no projeto de qualificação, pois os ajustes metodológicos foram realizados após esta. Assim, a estrutura dos quadros foi mantida, incorporando-se as modificações sugeridas apenas a partir da 4ª entrevista, cuja análise inicia-se no Quadro 24. Portanto, os possíveis desacertos metodológicos apontados na pesquisa-piloto se mantiveram na versão final da dissertação, como uma forma de mostrar o aprimoramento gradual na utilização do método.

Nos quadros a seguir apresentam-se os relatos, que são fragmentos do discurso dos sujeitos, organizados por grupos de análise, que por sua vez foram criados pelo pesquisador de acordo com os relatos (BERGUE & KLERING, 2010), para que este pudesse realizar suas interpretações levando também em consideração as observações de campo, assim como as “teorias” e “documentos” pesquisados. Apresentam-se a seguir os quadros referentes aos dados extraídos da primeira entrevista-piloto, com o Auditor-Chefe do INMETRO:

Quadro 8 - Entrevista-Piloto com o Auditor-Chefe (parte 1 de 5)

Questão norteadora 1: Como se relacionam os sujeitos dos órgãos delegados do INMETRO			
Relatos	Grupos de análise	Interpretações do pesquisador	Teorias/documentos
<i>[...] eu participo das reuniões temáticas do INMETRO, do planejamento estratégico, dou os meus pitacos, faço as minhas elucubrações, etc., até necessariamente para a condução do processo; e também quando nós nos reunimos em conselho, e temos que passar algumas informações mais necessárias para os outros gestores da casa, que, obviamente, isso vai tendo uma completeza do nosso gestor, da nossa liderança máxima que é o Presidente.</i>	<ul style="list-style-type: none"> - O Auditor-Chefe participa de forma ampla do nível estratégico da administração do INMETRO; - O Auditor-Chefe busca seguir lealmente as diretrizes do Presidente do INMETRO. 	<ul style="list-style-type: none"> - O Auditor-Chefe sente-se à vontade em participar da chamada “alta administração” do INMETRO; - O Auditor-Chefe é claramente consciente do seu papel em assessorar o Presidente do INMETRO quanto à gestão da casa. 	Atividades específicas das auditorias internas, previstas no Manual da CGU (BRASIL, 2001, p. 75): [...] e) orientar subsidiariamente os dirigentes da entidade quanto aos princípios e às normas de controle interno [...] b) assessorar os gestores da entidade no acompanhamento da execução dos programas de governo [...]
<i>Quando se vai pra uma área mais externa, quando se vai para os encontros e as plenárias da Rede, já há uma diferença, você já é visto de uma outra forma diferenciada, ou seja, as coisas não fluem tanto, com tanta simplicidade como aqui dentro da casa, onde há uma interação mais objetiva, até pelo nosso papel de cobrar dos órgãos como devem executar os recursos repassados pelo convênio [...] você tem que se expor mais nessas situações, há uma exposição onde você tem que estar ali quase que preparado, qualquer coisa negativa da auditoria serve de insumo para essas pessoas que são da rede.</i>	<ul style="list-style-type: none"> - O Auditor-Chefe participa de forma ampla das reuniões da RBMLQ-I; - Qualquer coisa negativa da auditoria serve de insumo para as pessoas que são dos órgãos da rede. 	<ul style="list-style-type: none"> - O Auditor-Chefe cumpre o seu papel em cobrar dos órgãos como devem executar os recursos/convênio; - Mas se sente menos à vontade, mais exposto em relação à rede. 	A esfera do controle interno tem como objetivos verificar a legalidade dos atos e avaliar os resultados (TEIXEIRA, 2006); os agentes públicos resistem ao controle com receio de serem responsabilizados (CORBARI, 2004).
<i>Eu tenho um compromisso como gestor, qual seja, todo mundo fala em indicadores, vários indicadores; só tem um na minha cabeça, ou seja, é gerir bem a prestação de contas do INMETRO.</i>	- O Auditor-Chefe tem conhecimento de vários indicadores, mas foca um só, que está relacionado à sua competência.	- O Auditor-Chefe enfatiza o foco para não se perder em meio à multiplicidade de ferramentas do gerencialismo.	O contrato de gestão se refere à fixação de objetivos, metas e indicadores a serem alcançados pelo INMETRO (BRASIL, 2013).
Proposição do sujeito	Valorizar o trabalho em equipe e procurar sempre a razoabilidade.		

Fonte: Elaboração própria com base na entrevista.

Conforme se extrai do Quadro 8, em relação à questão norteadora 1, o Auditor-Chefe participa de forma ampla do nível estratégico da administração do INMETRO, sentindo-se à vontade em contribuir nas reuniões da chamada “alta administração”, além de buscar seguir lealmente as diretrizes do Presidente do INMETRO, sendo claramente consciente do seu papel em assessorá-lo quanto à gestão da Autarquia; não obstante preocupando-se em não perder sua autonomia técnica, proveniente da vinculação legal da AUDIN à CGU.

Isso está diretamente relacionado às atividades específicas das auditorias internas, previstas no Manual da CGU (BRASIL, 2001), sobretudo de orientar os dirigentes da entidade quanto aos princípios e às normas de controle interno e de assessorá-los no acompanhamento da execução dos programas de governo, principalmente o dirigente máximo, cuja prestação de contas é feita anualmente sob orientação do Auditor-Chefe.

O Auditor-Chefe também participa de forma ampla das reuniões da RBMLQ-I, cumprindo o seu papel em cobrar dos órgãos delegados como devem executar os recursos do convênio de acordo com os normativos legais, além do alcance de seus resultados; o que coaduna com os estudos de Teixeira (2006), para quem a esfera do controle interno tem como objetivos verificar a legalidade dos atos e avaliar os resultados.

Entretanto, o Auditor-Chefe afirma que qualquer coisa negativa da auditoria, uma palavra mal colocada, um mínimo descuido, serve de insumo para as pessoas que são dos órgãos da rede tentem desqualificá-la, o que faz com que ele se sinta menos à vontade nas reuniões da RBMLQ-I, em relação às reuniões dentro do próprio INMETRO, sentindo-se mais exposto em relação à rede, numa posição mais delicada; o que está diretamente relacionado à tese de que os agentes públicos resistem ao controle com receio de serem responsabilizados (CORBARI, 2004).

Além disso, o Auditor-Chefe tem conhecimento de vários indicadores, mas foca um só, que está relacionado à sua competência, que é gerir bem a prestação de contas do INMETRO, para não se perder em meio à multiplicidade de ferramentas do gerencialismo, expressas nos objetivos, metas e indicadores fixados no contrato de gestão (BRASIL, 2013).

Para lidar com esses fatos, o Auditor-Chefe propõe a valorização do trabalho em equipe, e que se deve procurar sempre a razoabilidade, sobretudo nas auditorias.

Apresentam-se a seguir os dados referentes à segunda questão norteadora:

Quadro 9 - Entrevista-Piloto com o Auditor-Chefe (parte 2 de 5)

Questão norteadora 2: Quais são os modelos de gestão empregados pelos sujeitos dos órgãos delegados do INMETRO			
Relatos	Grupos de análise	Interpretações do pesquisador	Teorias/documentos
<i>[...] há um modelo norteador muito grande, que é a própria Coordenação da Rede [Cored], que hoje colocou o modelo assim que eu acho dos mais interessantes; pode ter falhas aqui e ali pontuais, mas no contexto ele dá muita segurança que é o Sistema de Gestão Integrada. Isso veio dar um acolhimento à rede muito grande, né, até não só na parte positiva, como também as coisas negativas que estavam represadas, que elas afloram, vão aflorando.</i>	<ul style="list-style-type: none"> - O Auditor-Chefe apoia o modelo de gestão integrada do INMETRO com a RBMLQ-I; - O Auditor-Chefe avalia o modelo de forma positiva, inclusive quanto à possibilidade de identificação de pontos negativos pelos próprios órgãos da rede. 	<ul style="list-style-type: none"> - O Auditor-Chefe sente que o modelo dá segurança ao INMETRO; - O Auditor-Chefe aponta que o modelo, ao descentralizar as ações, dá maior legitimidade à gestão da RBMLQ-I como um todo. 	<p>A etiqueta “<i>governance</i>” denota pluralismo, no sentido que diferentes atores têm, ou deveriam ter, o direito de influenciar a construção das políticas públicas. Essa definição implicitamente traduz-se numa mudança do papel do Estado (menos hierárquico e menos monopolista) na solução de problemas públicos (SECCHI, 2009, p. 358).</p>
<i>[...] o INMETRO tem que ter um modelo próprio, um modelo de gerência que fale sozinho, ele tem que falar, independente de quem esteja lá [...] Ah, tem um lado político forte, tem! E tem que ter, atenção, eu não sou contra político, dirigente político, eu só quero que ele faça uma boa gestão. Eu não sou contra por exemplo o cara do Alagoas lá, que ele fala duas palavras, três de política e num sei o quê, o cara da Bahia já não fala de nada, quer dizer, se a gente começar a posicionar a nossa rede em termos de gestão, a gente já tem isso mapeado, aqui na Audin é fácil, porque eu convivo às vezes com o cara, então a gente vai mapeando, que que o sujeito tá pensando, que que ele faz.</i>	<ul style="list-style-type: none"> - O Auditor-Chefe apoia a padronização do modelo de gestão do INMETRO; - Ele aponta que há fortes influências políticas nos órgãos delegados. 	<ul style="list-style-type: none"> - O Auditor-Chefe defende um modelo impessoal, mais formal e profissionalizado; - Mas reconhece que ainda existem muitas práticas oriundas da herança patrimonialista, arraigadas na cultura organizacional brasileira. 	<p>A burocracia caracteriza-se pela impessoalidade, controle, formalidade e profissionalismo (WEBER, 1982); as práticas patrimonialistas são apontadas por DaMatta (1980), Santos (1993), Costa (2007), entre outros autores, relacionando-as aos aspectos culturais arraigados na cultura organizacional e na cultura brasileira, presentes historicamente nas instituições do Brasil.</p>
<i>A Rede tem uma responsabilidade com alguns indicadores do INMETRO no Contrato de Gestão, e alguns órgãos reclamam porque tem que cumprir aquelas metas, através do nosso Convênio, que fazem parte, apesar de não serem agência executiva, mas fazem parte do modelo.</i>	<ul style="list-style-type: none"> - O Auditor-Chefe tem conhecimento de reclamações dos órgãos delegados quanto ao cumprimento de metas dos indicadores relacionados às suas atividades. 	<ul style="list-style-type: none"> - O Auditor-Chefe enfatiza que os órgãos são vitais para que o INMETRO consiga cumprir seu contrato de gestão, mas que há problemas no modelo gerencial. 	<p>A administração pública gerencial apresentou inadequações ao trazer técnicas e práticas oriundas do setor privado, além de negligenciar as questões políticas (KISSLER; HEIDEMANN, 2006).</p>
Proposição do sujeito	A auditoria poderia colaborar mais com a rede quanto ao modelo de gestão.		

Fonte: Elaboração própria com base na entrevista.

Conforme se extrai do Quadro 9, em relação à questão norteadora 2, o Auditor-Chefe apoia o modelo de gestão integrada do INMETRO com a RBMLQ-I, sentindo que o modelo dá segurança ao INMETRO, além de avaliar o modelo de forma positiva, inclusive quanto à possibilidade de identificação de pontos negativos pelos próprios órgãos da rede, apontando que o modelo, ao descentralizar as ações, dá maior legitimidade à gestão da RBMLQ-I como um todo.

Esse modelo de gestão em rede está diretamente relacionado ao que Leonardo Secchi (2009) identifica como governança pública, sobretudo no sentido de diferentes atores terem o direito de influenciar a construção das políticas públicas, traduzindo-se numa mudança do papel do Estado (menos hierárquico e menos monopolista) na solução de problemas públicos.

O Auditor-Chefe também apoia a padronização do modelo de gestão do INMETRO, defendendo um modelo impessoal, mais formal e profissionalizado; o que coaduna com os estudos de Max Weber (1982), para quem a burocracia caracteriza-se pela elevada especialização das funções, impessoalidade, racionalismo, controle, formalidade e profissionalismo meritocrático.

Entretanto, o Auditor-Chefe aponta que há fortes influências políticas nos órgãos delegados, reconhecendo que ainda existem muitas práticas patrimonialistas em sua administração; fato que corrobora os estudos de DaMatta (1980), Santos (1993), Costa (2007), entre outros autores, sobre os aspectos culturais arraigados na cultura organizacional e na cultura brasileira, presentes historicamente nas instituições brasileiras.

Além disso, o Auditor-Chefe tem conhecimento de reclamações dos órgãos delegados quanto ao cumprimento de metas dos indicadores relacionados às suas atividades, enfatizando que os órgãos são vitais para que o INMETRO consiga cumprir seu contrato de gestão, mas que há problemas no modelo gerencial; o que reforça a tese de que a administração pública gerencial apresentou inadequações ao trazer técnicas e práticas do setor privado para o público (KISSLER; HEIDEMANN, 2006).

Para lidar com esses fatos, o Auditor-Chefe propõe que a auditoria poderia colaborar mais com a rede quanto ao modelo de gestão e à sua implementação.

Apresentam-se a seguir os dados referentes à terceira questão norteadora:

Quadro 10 - Entrevista-Piloto com o Auditor-Chefe (parte 3 de 5)

Questão norteadora 3: Qual é o significado de democratização da gestão atribuído pelos sujeitos			
Relatos	Grupos de análise	Interpretações do pesquisador	Teorias/documentos
[...] <i>a gente fica esperando que os dirigentes realmente se imbuam da vontade de dizer assim “não, eu sou o gestor, e isso aqui é comigo, a minha função discricionária me diz que eu devo e vou fazer dessa forma”, mas, [dizem] “não, isso vai dar muito trabalho, muita preocupação, isso não gera diária pro meu povo”, isso aí sai à vontade, “isso aí não faz parte da minha política”. Então, é bom que tenha um lado político, é, mas esse politiquês aí, eu costumo dizer que tem Política com P maiúsculo, né, esse não é de P maiúsculo, mas mínimo, então é isso que eu penso, tá.</i>	- O Auditor-Chefe apoia a proatividade dos dirigentes dos órgãos delegados; - O Auditor-Chefe avalia que, na prática, poucos são interessados em participar proativamente.	- O Auditor-Chefe espera que os dirigentes dos órgãos delegados participem mais da gestão da Rede; - Mas aponta práticas patrimonialistas, como, por exemplo, decisões dos gestores para gerar ‘diárias’ como complemento salarial, desviando-se de ações em benefício das atividades, por darem mais trabalho e menos retorno para eles.	Mesmo combatidas pelos governos desde os anos 30, ainda não se conseguiu afastar as práticas patrimonialistas da administração pública brasileira por completo, para que se possa cada vez mais democratizá-la (ZWICK <i>et al.</i> , 2012).
[...] <i>hoje, politicamente, positivamente as duas Superintendências [RS e GO] se salvam um pouco mais, mas tem política, tem. Região Sul, ah, tem um órgão que tá loteado, um deputado federal lá botou quem ele quis lá dentro, então, seguem os passos do deputado, não é seguem os passos do dirigente.</i>	- O Auditor-Chefe não apoia práticas patrimonialistas nos órgãos da RBMLQ-I; - Ele aponta que há alta rotatividade nos cargos de confiança dos órgãos delegados.	- O Auditor-Chefe reconhece que o patrimonialismo atrapalha a profissionalização da gestão; - E defende que o órgão tenha forte quadro próprio de servidores.	O patrimonialismo, o personalismo e a semidemocracia, manifestada pelo autoritarismo, clientelismo e mandonismo local, são aspectos peculiares do contexto cultural e sociopolítico do Brasil (Costa, 2007).
<i>Eu vejo de forma muito positiva o dirigente, que são poucos, que fazem benesses à sociedade de forma profissional; eu já conheci alguns que faziam isso muito de peito aberto, sabe, assim, reuniões com associações de donos de postos de combustível, supermercados, de atacadistas dos Estados, [com] os Procons.</i>	- O Auditor-Chefe tem conhecimento de dirigentes, embora sejam poucos, que deflagram ações preventivas com órgãos de defesa do consumidor, reunindo-se com representantes de segmentos sociais.	- O Auditor-Chefe enfatiza a importância de os dirigentes trabalharem em cooperação com o setor privado e o terceiro setor, característica central do modelo de governança pública.	A governança pública pode ser utilizada para qualificar as relações que o Estado (domínio dos políticos e burocratas) desenvolve com o setor privado (domínio das empresas e consumidores) e o terceiro setor (domínio da cidadania organizada) (PECI <i>et al.</i> , 2008).
Proposição do sujeito	Profissionalizar a gestão e estimular práticas preventivas de defesa do consumidor.		

Fonte: Elaboração própria com base na entrevista.

Conforme se extrai do Quadro 10, em relação à questão norteadora 3, o Auditor-Chefe apoia a proatividade dos dirigentes dos órgãos delegados, esperando que os dirigentes dos órgãos delegados participem mais da gestão da Rede.

Entretanto, avalia que, na prática, poucos são interessados em participar proativamente, apontando práticas patrimonialistas, como, por exemplo, decisões dos gestores para gerar ‘diárias’ como complemento salarial, desviando-se de ações em benefício das atividades, por darem mais trabalho e menos retorno para eles. Isso corrobora os estudos de Zwick *et al.* (2012), que argumentam que, mesmo combatidas pelos governos desde os anos 30, ainda não se conseguiu afastar as práticas patrimonialistas da administração pública brasileira por completo, para que se possa cada vez mais democratizá-la (ZWICK *et al.*, 2012).

Assim, o Auditor-Chefe não apoia práticas patrimonialistas nos órgãos da RBMLQ-I e reconhece que ela atrapalha a profissionalização da gestão, apontando ainda que há alta rotatividade nos cargos de confiança dos órgãos delegados, ao defender que o órgão tenha forte quadro próprio de servidores; mas, apesar de ser recomendada pela auditoria a realização de concursos públicos para esses órgãos, é raro quando algum deles realiza, pois não há interesse por seus dirigentes, para quem é mais conveniente continuar indicando funcionários.

Isso está diretamente relacionado com os estudos de Lustosa da Costa (2007), para quem as tentativas de reforma do Estado no Brasil, baseadas em modelos estrangeiros, sobretudo a da década de 1990, não levaram em consideração os aspectos peculiares do contexto sociopolítico-cultural do Brasil, entre eles o da “semidemocracia” do país.

Além disso, o Auditor-Chefe tem conhecimento de dirigentes, embora sejam poucos, que deflagram ações preventivas com órgãos de defesa do consumidor, reunindo-se com representantes de segmentos sociais, enfatizando a importância de os dirigentes trabalharem em cooperação com o setor privado e o terceiro setor, característica central do modelo de governança pública. Isso vai ao encontro das pesquisas de Peci *et al.* (2008), ao argumentarem que a governança pública pode ser utilizada para qualificar as relações que o Estado (domínio dos políticos e burocratas) desenvolve com o setor privado (domínio das empresas e consumidores) e o terceiro setor (domínio da cidadania organizada).

Para lidar com esses fatos, o Auditor-Chefe propõe a profissionalização da gestão dos órgãos delegados, além do estímulo a práticas preventivas de defesa do consumidor.

Apresentam-se a seguir os dados referentes à quarta questão norteadora:

Quadro 11 - Entrevista-Piloto com o Auditor-Chefe (parte 4 de 5)

Questão norteadora 4: Quais são as práticas de gestão social, possibilitadas pelos sujeitos, em relação à transparência			
Relatos	Grupos de análise	Interpretações do pesquisador	Teorias/documentos
<p><i>Multômetro, será que esse é o papel que o Inmetro, representado pelo IMETRO-PARÁ, tem que fazer, multar? Ou é preventivamente fazer um trabalho social, dirigido, informativo, etc., pra que isso não aconteça? [...] eu tenho uma certa admiração pelo trabalho do cara de Manaus, eu tenho notícias de que ele tem feito um trabalho assim mais social, quando eles vão fazer as verificações deles lá nas áreas indígenas, e levam algumas informações importantes lá pra aquele povo mais ribeirinho, pra cuidar mais daquele povo sofrido, porque se deixar a bel prazer dos maus empresários, serão explorados.</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> - O Auditor-Chefe apoia a realização de trabalhos sociais pelos órgãos delegados; - O Auditor-Chefe avalia que, na prática, esse tipo de trabalho é pontual, sendo praticado por pouquíssimos órgãos delegados. 	<ul style="list-style-type: none"> - O Auditor-Chefe sente a necessidade do estímulo ao controle social; - Mas aponta que as ações preventivas dirigidas à sociedade ainda são insuficientes. 	<p>[...] o controle social revela-se como complemento indispensável ao controle institucional, exercido pelos órgãos fiscalizadores. Para que os cidadãos possam desempenhá-lo de maneira eficaz, é necessário que sejam mobilizados e recebam orientações sobre como podem ser fiscais dos gastos públicos. (CGU, BRASIL, 2012, p. 9).</p>
<p><i>Um dirigente que vem pra essa Rede pra querer se dar bem, eu falei em palestra com eles, se vocês vem pra cá pensando em se dar bem, que isso aqui é ralo de dinheiro pra vocês levarem pra seus governadores, vocês estão enganados, porque aqui não combina com isso, pô, vai pra outro órgão, cara, aqui não combina, aqui a gente bota você numa lista e você tá ferrado.</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> - O Auditor-Chefe não apoia práticas patrimonialistas nos órgãos da RBMLQ-I; - Ele aponta que não se tolera dirigente que possivelmente queira praticar corrupção na rede. 	<ul style="list-style-type: none"> - O Auditor-Chefe reconhece possíveis práticas patrimonialistas na Rede; - E defende punições para quem quer somente se dar bem. 	<p>No que se refere aos órgãos de controle, constata-se que esses estão em constante evolução, pois com uma maior liberdade de atuação, passam não somente a elaborar ações punitivas, mas principalmente corretivas na busca do combate à corrupção e do fortalecimento do controle social no país (OLEIRO <i>et al.</i>, 2008).</p>
<p><i>Nas reuniões da Rede dá pra perceber que isso aqui é uma grande família, um protege o outro e vice-versa, parecido com o filme "Rede de intrigas", é uma rede de televisão que tem muito a ver com a Rede de Metrologia deste país. Não vejo nenhum dirigente que favoreça fortemente o controle social, a não ser uma cartilhinha aqui, outra ali, mas nada impactante, é mais oba-oba.</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> - O Auditor-Chefe não tem conhecimento de dirigentes de órgãos delegados que favoreçam fortemente o controle social. 	<ul style="list-style-type: none"> - O Auditor-Chefe enfatiza a importância do estímulo ao controle social pelos próprios gestores. 	<p>O Controle Primário, pelo próprio gestor, é um elemento de transparência, que pode conduzir ao acesso dos cidadãos aos direitos sociais (BRAGA, 2010).</p>
<p>Proposição do sujeito</p>	<p>Realizar preventivamente um trabalho social, dirigido, informativo.</p>		

Fonte: Elaboração própria com base na entrevista.

Conforme se extrai do Quadro 11, em relação à questão norteadora 4, o Auditor-Chefe apoia a realização de trabalhos sociais pelos órgãos delegados, sentindo a necessidade do estímulo ao controle social.

Entretanto, avalia que, na prática, esse tipo de trabalho é pontual, sendo praticado por pouquíssimos órgãos delegados, apontando que as ações preventivas dirigidas à sociedade ainda são insuficientes. Exatamente o contrário do que recomenda a CGU (BRASIL, 2012), para quem o controle social revela-se como complemento indispensável ao controle institucional, exercido pelos órgãos fiscalizadores; e, para que os cidadãos possam desempenhá-lo de maneira eficaz, é necessário que sejam mobilizados e recebam orientações sobre como podem ser fiscais dos gastos públicos.

Assim, o Auditor-Chefe não apoia práticas patrimonialistas nos órgãos da RBMLQ-I e reconhece a possibilidade de existirem práticas desse tipo na Rede, apontando ainda que não se tolera dirigente que possivelmente queira praticar corrupção na Rede, ao defender punições para quem quer somente se dar bem.

Isso está diretamente relacionado com as pesquisas de Oleiro *et al.* (2008), para quem os órgãos de controle estão em constante evolução, na última década, pois com uma maior liberdade de atuação, passam não somente a elaborar ações punitivas, mas principalmente corretivas na busca do combate à corrupção e do fortalecimento do controle social no país.

Além disso, o Auditor-Chefe não tem conhecimento de dirigentes de órgãos delegados que favoreçam fortemente o controle social, enfatizando a importância do estímulo ao controle social pelos próprios gestores. Esse fato confirma os estudos de Braga (2010), para quem o Controle Interno Administrativo ou Controle Primário, que consiste no controle promovido pelo próprio gestor, possibilita um melhor acompanhamento dos seus processos, e funciona como elemento de transparência, que pode conduzir à eficiência da gestão e ao acesso dos cidadãos aos direitos sociais.

Para lidar com esses fatos, o Auditor-Chefe propõe a realização de um trabalho social, dirigido, para informar os cidadãos e evitar a corrupção, preventivamente, por meio do fortalecimento do apoio ao controle social.

Apresentam-se a seguir os dados referentes à quinta questão norteadora:

Quadro 12 - Entrevista-Piloto com o Auditor-Chefe (parte 5 de 5)

Questão norteadora 5: Quais são as ações realizadas para a efetivação do controle social por meio da auditoria de gestão governamental			
Relatos	Grupos de análise	Interpretações do pesquisador	Teorias/documentos
<i>Eu fui agora numa reunião lá do TCU, e não se falou em outra coisa que não efetividade, auditoria de gestão e auditorias compartilhadas.</i>	- O Auditor-Chefe apoia a realização de auditorias de gestão (operacional) nos órgãos delegados.	- O Auditor-Chefe sente que não há outro caminho senão o de promover as auditorias de gestão (operacional).	Auditoria operacional contribui para a gestão dos órgãos auditados quando canalizam as sugestões para a <i>accountability</i> interna. (Graciliano <i>et al</i> , 2010)
<i>Não podemos perder a questão da legalidade, jamais, agora eu gostaria de ver o seguinte, esse dirigente está cumprindo o seu papel social em relação à comunidade dele como Estado, cumprindo o que foi planejado em seu plano estratégico; o INMETRO ajuda, é só pedir, vamos analisar seus resultados e trabalhar participativamente.</i>	- O Auditor-Chefe tem ciência de que não se pode deixar de verificar a legalidade; - O Auditor-Chefe aponta a necessidade de analisar os resultados dos IPEM e de trabalharem participativamente com o INMETRO.	- O Auditor-Chefe reconhece que a auditoria de regularidade não deixou de ser um dever do controle; - Mas defende que o foco deve ser dado ao cumprimento do seu papel social em relação à comunidade dele no Estado Federado.	A auditoria de gestão é uma evolução da auditoria de regularidade. Nesta, os administradores públicos é que são avaliados; diferente da auditoria de gestão, onde a gestão é que é avaliada quanto ao seu desempenho/resultados à sociedade, para além apenas de cumprir a lei (SILVA, 2009).
<i>O ministro do Tribunal falou, “o que serve pro alemão pode servir pro Brasil, mas demora pra gente entender o que eles querem que sirva pro Brasil”, não adianta você pegar uma norma pura e simples e tentar colocar aqui pra nossa atividade cultural, principalmente quando você vai disseminá-la em todo este país, que é um país de fronteiras absolutamente longínquas, tá certo, é um grande erro, até as coisas assim que você possa aplicar tem que ter cuidados, tem que ser adaptado para a administração pública.</i>	- O Auditor-Chefe não apoia a internalização automática pela administração pública brasileira de normas estrangeiras padronizadas; - Ele aponta que as normas estrangeiras devem ser adaptadas às diversas realidades brasileiras, sobretudo culturais.	- O Auditor-Chefe não concorda com a assimilação acrítica de normas internacionais pelo Brasil; - E defende que a administração pública deve tomar os devidos cuidados para adaptá-las.	À assimilação literal e passiva dos produtos científicos importados ter-se-á de opor a assimilação crítica desses produtos. Por isso, propõe-se aqui o termo “redução sociológica” para designar o procedimento metódico que procura tornar sistemática a assimilação crítica. [<i>sic</i>] (RAMOS, 1965, p. 80).
Proposição do sujeito	Incentivar o foco do dirigente no cumprimento do seu papel social em relação à comunidade dele no Estado Federado.		

Fonte: Elaboração própria com base na entrevista.

Conforme se extrai do Quadro 12, em relação à questão norteadora 5, o Auditor-Chefe apoia a realização de auditorias de gestão (operacional) nos órgãos delegados, sentindo que não há outro caminho senão o de promover as auditorias de gestão (operacional).

Isso está diretamente relacionado com as pesquisas de Graciliano *et al.*, (2010), para quem a suposição de que o controle externo da administração pública pode ultrapassar os meandros da conformidade de procedimentos, contribuindo para a melhoria de desempenho nos órgãos auditados, quando se utiliza de auditorias operacionais, mostra-se verdadeira na medida em que os órgãos auditados possam absorver as sugestões recebidas e canalizá-las no processo de *accountability* interno.

Assim, o Auditor-Chefe tem ciência de que não se pode deixar de verificar a legalidade, reconhecendo que a auditoria de regularidade não deixou de ser um dever do controle. Não obstante, aponta a necessidade de analisar os resultados dos IPEM e de trabalharem participativamente com o INMETRO, defendendo que o foco deve ser dado ao cumprimento do seu papel social em relação à comunidade dele no Estado Federado.

Isso confirma os estudos de Silva (2009), para quem a auditoria de gestão é uma evolução da auditoria de regularidade. Nesta, a prestação de contas dos gestores (administradores públicos) é que será avaliada, os gestores é que são avaliados, assim como se eles estão cumprindo as leis, englobando a auditoria financeira conjugada com a de cumprimento legal. O que a diferencia da auditoria de gestão, onde a gestão é que é avaliada quanto ao seu desempenho e resultados à sociedade, para além apenas do cumprimento legal.

Além disso, o Auditor-Chefe não apóia a internalização automática pela administração pública brasileira de normas estrangeiras padronizadas, não concordando com a assimilação acrítica de normas internacionais pelo Brasil; e defende ainda que a administração pública deve tomar os devidos cuidados para adaptá-las às diversas realidades brasileiras, sobretudo regionais e culturais.

Esse achado de pesquisa encontra respaldo nos estudos de Guerreiro Ramos (1965; 1989), para quem à assimilação literal e passiva dos produtos científicos importados ter-se-á de opor a assimilação crítica desses produtos.

Para lidar com esses fatos, o Auditor-Chefe propõe incentivar o foco do dirigente no cumprimento do seu papel social em relação à comunidade dele no Estado Federado.

Apresentam-se a seguir os quadros referentes aos dados extraídos da 2ª entrevista-piloto, com o Superintendente do IPEM/FORT, por meio de cada questão norteadora:

Quadro 13 - Entrevista-Piloto com o Superintendente do IPEM/FORT (parte 1 de 5)

Questão norteadora 1: Como se relacionam os sujeitos dos órgãos delegados do INMETRO			
Relatos	Grupos de análise	Interpretações do pesquisador	Teorias/documentos
<i>[...] eu vejo muita evolução em todos os setores, na Coordenação [Cored], eu acho que o INMETRO vem dando suporte à Rede, modificando essa relação e colocando a coisa de forma mais correta, né, porque hoje os convênios já são todos eles renovados com os planos de trabalho, com os planos de aplicação, a execução deles é feita de forma bastante criteriosa, o acompanhamento deles. [...] Eu acho que cabe o Inmetro ter uma presença mais efetiva na hora da transição.</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Superintendente do IPEM/FORT avalia a evolução da gestão da RBMLQ-I de forma positiva; - Superintendente do IPEM/FORT credita essas melhorias à presença maior do INMETRO na Rede. 	<ul style="list-style-type: none"> - Superintendente do IPEM/FORT sente que há cada vez mais melhorias na gestão da RBMLQ-I; - Superintendente do IPEM/FORT aponta que a coordenação da Rede pelo INMETRO favorece essas melhorias. 	Ainda que no modelo de governança pública a função administrativa enfatizada continua sendo o controle – como nos modelos anteriores –, a função “coordenação” ocupa bastante lugar nesse modelo, pois o governo passa a coordenar todos os atores participantes da elaboração e da implementação de políticas públicas (SECCHI, 2009).
<i>Com os outros órgãos delegados a relação é boa, é interessante que, assim, parece uma família, a gente se contacta, se ajuda, [...] faz contato com pessoas do país inteiro, e de certa forma aprende com essa relação, é muito interessante, eu acho que, obviamente que existem alguns órgãos que são mal geridos, que são geridos de forma muito política.</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Superintendente do IPEM/FORT avalia sua relação com os outros órgãos delegados de forma positiva; - Ele não apóia o patrimonialismo nos órgãos da RBMLQ-I. 	<ul style="list-style-type: none"> - Superintendente do IPEM/FORT sente-se à vontade em participar das reuniões da RBMLQ-I; - Mas se sente menos à vontade quanto às práticas políticas que há na Rede. 	[...] estritamente do ponto de vista do controle social, um longo caminho ainda precisa ser percorrido pela sociedade brasileira, ainda tributária de uma herança colonial patrimonialista muito forte (TORRES, 2012, p. 314).
<i>[...] a geração do concurso é que vai dar um salto de qualidade, bem mais eficiente; porque generaliza-se dizendo que o serviço público é ruim, a iniciativa privada é que é boa; não é!, o problema não é porque é o serviço público, e sim porque quem compõe o serviço público não tem a qualificação desejada.</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Superintendente do IPEM/FORT aponta que o serviço público não é pior que a iniciativa privada. 	<ul style="list-style-type: none"> - Superintendente do IPEM/FORT enfatiza que quem compõe o serviço público é que não tem a qualificação desejada. 	[...] clientelismo, patrimonialismo, personalismo permaneceram, trazendo implicações para o modelo corrente (SANTOS, 2006).
Proposição do sujeito	Que o INMETRO tenha presença maior quando da substituição de dirigentes.		

Fonte: Elaboração própria com base na entrevista.

Conforme se extrai do Quadro 13, em relação à questão norteadora 1, o Superintendente do IPEM/FORT avalia a evolução da gestão da RBMLQ-I de forma positiva, sentindo que há cada vez mais melhorias nessa gestão, além de creditar essas melhorias à presença maior do INMETRO na Rede, apontando que sua coordenação favorece essas melhorias.

Isso está diretamente relacionado aos estudos de Leonardo Secchi (2009), para quem, ainda que no modelo de governança pública a função administrativa enfatizada continua sendo o controle – como nos modelos anteriores –, a função “coordenação” ocupa bastante lugar nesse modelo, pois o governo passa a coordenar todos os atores participantes da elaboração e da implementação de políticas públicas.

O Superintendente do IPEM/FORT avalia sua relação com os outros órgãos delegados de forma positiva, sentindo-se à vontade em participar das reuniões da RBMLQ-I. Entretanto, ele não apóia o patrimonialismo nos órgãos delegados, o que faz com que ele se sinta menos à vontade quanto a algumas práticas políticas na Rede. Isso sugere que, estritamente do ponto de vista do controle social, um longo caminho ainda precisa ser percorrido pela sociedade brasileira, ainda tributária de uma herança colonial patrimonialista muito forte, sendo necessário um intenso processo de mobilização de atores sociais para que a sociedade realmente cumpra sua função de fiscalizar e acompanhar a administração pública (TORRES, 2012).

Além disso, o Superintendente do IPEM/FORT aponta que o serviço público não é pior que a iniciativa privada, enfatizando que quem compõe o serviço público é quem não tem a qualificação desejada. Essa situação remete ao clientelismo, patrimonialismo e personalismo que permaneceram no modelo político prevalecente na sociedade, no qual os funcionários são colocados em troca de apoio ao governo, e deles também esperam imerecidos favores em escambo pelas posições que obtiveram geralmente à margem dos critérios meritocráticos, conforme estudado por Santos (2006).

Para lidar com esses fatos, o Superintendente do IPEM/FORT propõe que o INMETRO tenha uma presença maior quando da substituição de dirigentes, que dialogue mais com os governantes quando da transição, considerando ser o INMETRO um órgão técnico, sendo recomendável que os dirigentes sejam pelo menos da área.

Apresentam-se a seguir os dados referentes à segunda questão norteadora:

Quadro 14 - Entrevista-Piloto com o Superintendente do IPEM/FORT (parte 2 de 5)

Questão norteadora 2: Quais são os modelos de gestão empregados pelos sujeitos dos órgãos delegados do INMETRO			
Relatos	Grupos de análise	Interpretações do pesquisador	Teorias/documentos
<i>Aqui eu tenho carência de pessoal, mas eu tenho também um organograma que não condiz com a realidade; [...] às vezes a gente faz a solicitação junto à Prefeitura e não tem o retorno disso, mas assim, não só a questão dessa adequação à estrutura do INMETRO, mas também à remuneração, ela é baixa, não só dos servidores como um todo, mas dos cargos comissionados.</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Superintendente do IPEM/FORT aponta que o órgão tem carência de pessoal e organograma inadequado; - Superintendente do IPEM/FORT avalia como baixa a remuneração de seus servidores. 	<ul style="list-style-type: none"> - Superintendente do IPEM/FORT sente que o órgão fica isolado da Prefeitura por ser delegado do INMETRO; - Superintendente do IPEM/FORT enfatiza as dificuldades da falta de incentivos. 	As disfunções práticas do modelo burocrático, pensado como uma “estrutura” para atingir fins específicos, tornava-o um fim em si mesmo onde fora implementado, apresentando rigidez às regras de forma exagerada e tornando-se incapaz de se ajustar às mudanças do ambiente/organização (MERTON, 1957).
<i>E acho interessante pactuar as metas, porque a gente sabe o que tem que fazer, o que tem que priorizar, até pela carência de pessoal [...] A falta de motivação dos servidores é um problema. Por exemplo, a gente soube que um pessoal que veio de outros órgãos delegados treinar os nossos aqui disseram para eles não fazerem mais de 20 balanças para não mostrar para a gente que eles podiam fazer.</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Superintendente do IPEM/FORT apoia a pactuação de metas com o INMETRO; - Ele aponta que há problemas de motivação dos servidores, que após baterem as metas mínimas não produzem mais, nivelando o trabalho por baixo. 	<ul style="list-style-type: none"> - Superintendente do IPEM/FORT, ao apoiar a pactuação de metas, está enfatizando uma das principais características do modelo de administração pública gerencial; - Mas reconhece que também há problemas nesse modelo, sobretudo quanto à falta de motivação para alcançar as metas. 	Quando na administração pública predomina a lógica instrumental, o alcance do bem comum acaba não se concretizando, uma vez que preocupações com redução de gastos e alcance de resultados podem acabar tornando-se fins em si mesmo, em detrimento de objetivos de cunho social [...] (BRULON <i>et al.</i> , 2013).
<i>A gente quando entrou aqui em 2009 encontrou muita coisa errada, muita coisa ilegal, entendeu, assim, e que a Auditoria não tinha detectado, e que a gente até mostrou quando a Auditoria esteve aqui, e que o Auditor-Chefe na época disse que a Auditoria comeu mosca.</i>	- Superintendente do IPEM/FORT apresentou à Auditoria situações irregulares quanto às normas legais, detectadas por eles próprios.	- Superintendente do IPEM/FORT afirma ter realizado controles administrativos internos de seus processos, buscando corrigi-los.	O autocontrole (controles internos) é realizado pelos próprios servidores e gestores dos recursos públicos internos a cada órgão público (TEIXEIRA, 2006).
Proposição do sujeito	Qualificar melhor o quadro de pessoal e desenvolver o comprometimento.		

Fonte: Elaboração própria com base na entrevista.

Conforme se extrai do Quadro 14, em relação à questão norteadora 2, o Superintendente do IPEM/FORT aponta que o órgão tem carência de pessoal e organograma

inadequado, sentindo que fica isolado da Prefeitura Municipal de Fortaleza, a quem está legalmente vinculado, por ser órgão delegado do INMETRO, este da esfera federal; além de avaliar como baixa a remuneração de seus servidores, enfatizando as dificuldades da falta de incentivos a estes.

Tal percepção está diretamente relacionada ao que o teórico Robert Merton (1957) identificou como as disfunções práticas do modelo burocrático, pensado como uma “estrutura” para atingir fins específicos, que o tornava um fim em si mesmo onde fora implementado, apresentando rigidez às regras de forma exagerada e tornando-se incapaz de se ajustar às mudanças do ambiente organizacional.

O Superintendente do IPEM/FORT apoia a pactuação de metas com o INMETRO, enfatizando, assim, uma das principais características do modelo de administração pública gerencial. Entretanto, ele aponta que há problemas de motivação dos servidores, que após baterem as metas mínimas não produzem mais, nivelando o trabalho por baixo, reconhecendo que também há problemas nesse modelo, sobretudo quanto à falta de motivação para alcançar as metas.

Fato que corrobora os estudos de Brulon *et al.* (2013), alertando que, quando na administração pública predomina a lógica instrumental, o alcance do bem comum acaba não se concretizando, uma vez que preocupações com redução de gastos e alcance de resultados podem acabar tornando-se fins em si mesmo, em detrimento de objetivos de cunho social; por outro lado, quando predomina a substantividade, introduzem-se padrões éticos na administração pública, que se orienta com base em valores na busca de objetivos coletivos.

Além disso, o Superintendente do IPEM/FORT tinha apresentado outrora à Auditoria situações irregulares quanto às normas legais, detectadas por eles próprios, realizando controles administrativos internos de seus processos, buscando corrigi-los; fato que corrobora o conceito de autocontrole (controles internos), realizado pelos próprios servidores e gestores dos recursos públicos internos a cada órgão ou instituição pública (TEIXEIRA, 2006).

Para lidar com esses fatos, o Superintendente do IPEM/FORT propõe uma melhor qualificação do quadro de pessoal, além de desenvolver o comprometimento dos servidores.

Apresentam-se a seguir os dados referentes à terceira questão norteadora:

Quadro 15 - Entrevista-Piloto com o Superintendente do IPEM/FORT (parte 3 de 5)

Questão norteadora 3: Qual é o significado de democratização da gestão atribuído pelos sujeitos			
Relatos	Grupos de análise	Interpretações do pesquisador	Teorias/documentos
<p><i>Eu acho importantíssima a participação de todos, eu até não tenho feito com frequência isso por conta da qualidade do meu pessoal, [...] quando eles questionaram as metas, que tinham crescido muito, e eu falei que eram feitas em cima da realidade, e ele perguntou assim, por que vocês não lutam pra participar, tá tudo aberto pra participar; e eu falando com o diretor, que é técnico da casa, ele disse, rapaz, não, eles não vão entender. Mas eu sou radicalmente favorável à democratização, eu já faço isso com as pessoas que eu sei que vão colaborar de forma efetiva, e eu quero chegar um dia a fazer o planejamento setorializado, só não acho que é esse o momento.</i></p>	<p>- Superintendente do IPEM/FORT apoia a participação de todos na gestão pública;</p> <p>- Ele avalia que a participação só é possível se as pessoas puderem colaborar de forma efetiva.</p>	<p>- Superintendente do IPEM/FORT espera uma gestão compartilhada, com mais participação;</p> <p>- Mas aponta que o baixo nível de qualificação do pessoal dificulta uma gestão mais democrática.</p>	<p>Para que os cidadãos possam desempenhar o controle social, entendido como a participação do cidadão na gestão pública, de maneira eficaz, é necessário que sejam mobilizados e recebam orientações sobre como podem ser fiscais dos gastos públicos (CGU, BRASIL, 2012).</p>
<p><i>Eu acho que tem que ser feito de forma coletiva; eles lá do financeiro quando vão fazer o plano de aplicação fazem reuniões com os diversos setores pra saber o que que vão precisar no ano seguinte. [...] Acho importantíssimo o diálogo com a sociedade, agora dia 13 a gente tem um encontro no Sindipostos [Sindicato dos proprietários de postos de combustíveis], eles solicitaram, eu e o diretor técnico, para a gente dar algumas explicações, é fundamental o diálogo com os seguimentos da sociedade, principalmente os mais diretamente envolvidos com as nossas atividades, precisa ter uma comunicação melhor, a sociedade não tem muito conhecimento do que a gente desempenha.</i></p>	<p>- Superintendente do IPEM/FORT apoia o diálogo da gestão pública com a sociedade;</p> <p>- Ele aponta que a sociedade não tem muito conhecimento do papel desempenhado pelos institutos de pesos e medidas.</p>	<p>- Superintendente do IPEM/FORT defende que o planejamento deve ser feito de forma coletiva;</p> <p>- Mas reconhece a necessidade de informar melhor a sociedade sobre as atividades desempenhadas pelos IPEM.</p>	<p>[...] a sociedade civil despertava e se movimentava, surgindo um terceiro setor diversificado e com enorme potencial de ação. Fica claro que a governança social, a gestão de políticas públicas em rede, torna-se uma realidade inescapável, para além dos matizes ideológicos. (MARTINS <i>et al.</i>, 2009, p. 262).</p>
<p><i>[...] acho que a gente tem que mostrar pra sociedade o que a gente faz e os direitos que eles têm, porque eles têm que nos cobrar também, a gente tem que ter esse feedback. Eu não tenho uma assessoria de comunicação.</i></p>	<p>- Superintendente do IPEM/FORT apoia a transparência na gestão pública, assim como o controle social.</p>	<p>- Superintendente do IPEM/FORT enfatiza a importância da <i>accountability</i> na administração pública.</p>	<p>[...] a ampliação do controle social, de responsabilização dos agentes públicos, e de maior transparência são imprescindíveis para a cidadania (CORBARI, 2004).</p>
Proposição do sujeito	Aumentar os canais de comunicação com a sociedade, informando-a melhor.		

Fonte: Elaboração própria com base na entrevista.

Conforme se extrai do Quadro 15, em relação à questão norteadora 3, o Superintendente do IPEM/FORT apoia a participação de todos na gestão pública, esperando que a gestão seja compartilhada, com mais participação.

Entretanto, avalia que, na prática, a participação só é possível se as pessoas puderem colaborar de forma efetiva, apontando que o baixo nível de qualificação do pessoal dificulta uma gestão mais democrática; o que coaduna com a orientação da CGU de que, para que os cidadãos possam desempenhar o controle social, entendido como a participação do cidadão na gestão pública, de maneira eficaz, é necessário que sejam mobilizados e recebam orientações sobre como podem ser fiscais dos gastos públicos (BRASIL, 2012).

Assim, o Superintendente do IPEM/FORT apoia o diálogo da gestão pública com a sociedade, apontando ainda que a sociedade não tem muito conhecimento do papel desempenhado pelos institutos de pesos e medidas, ao defender que o planejamento deve ser feito de forma coletiva; mas reconhece a necessidade de informar melhor a sociedade sobre as atividades desempenhadas pelos IPEM.

Isso está diretamente relacionado com os estudos de Martins *et al.* (2009), para quem, no limiar do século XXI, o quadro de complexidade se ampliou, com a globalização e a reestruturação produtiva impondo novos patamares de desempenho, a democracia brasileira amadurecendo, a sociedade civil despertando, surgindo um terceiro setor diversificado e com enorme potencial de ação; ficando claro que a governança social, a gestão de políticas públicas em rede, tornou-se uma realidade inescapável, para além dos matizes ideológicos.

Além disso, o Superintendente do IPEM/FORT apóia a transparência na gestão pública, assim como o controle social, enfatizando a importância da *accountability* na administração pública. Tal achado de campo encontra apoio nas pesquisas de Corbari (2004), ao argumentar que a ampliação do controle social, de responsabilização dos agentes públicos, e a busca de maior transparência são questões imprescindíveis para a construção da cidadania, além de estarem vinculadas à necessidade de enfrentar a corrupção na esfera pública.

Para lidar com esses fatos, o Superintendente do IPEM/FORT propõe o aumento dos canais de comunicação com a sociedade, informando-a melhor quanto aos seus direitos e formas de participação na gestão pública.

Apresentam-se a seguir os dados referentes à quarta questão norteadora:

Quadro 16 - Entrevista-Piloto com o Superintendente do IPEM/FORT (parte 4 de 5)

Questão norteadora 4: Quais são as práticas de gestão social, possibilitadas pelos sujeitos, em relação à transparência			
Relatos	Grupos de análise	Interpretações do pesquisador	Teorias/documentos
<i>O Sindicato dos postos andou fazendo algumas reclamações, tiveram aqui a advogada, um diretor e duas concessionárias, e fizeram a denúncia de uma equipe, eu falei pra eles que eles tinham que formalizar; [...] tomaram conhecimento de algumas práticas que a gente faz e que eles não sabiam, que eles reuniram o maior número possível de concessionários, proprietários, pra que a gente desse esclarecimentos.</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Superintendente do IPEM/FORT apoia a realização do controle social; - Superintendente do IPEM/FORT avalia que, na prática, muitas atividades ainda são desconhecidas inclusive por atores interessados na fiscalização. 	<ul style="list-style-type: none"> - Superintendente do IPEM/FORT busca estimular o controle social; - Mas sente a necessidade de informar melhor a sociedade sobre as atividades desempenhadas pelos IPEM. 	<p>[...] <i>accountability</i> significa a prestação de contas por parte de quem foi incumbido de uma tarefa àquele que solicitou a tarefa (relação entre o agente e o principal). A <i>Accountability</i> pode ser considerada o somatório dos conceitos de responsabilização, transparência e controle (SECCHI, 2009, p. 354).</p>
<i>O diretor técnico tinha sugerido, devido à restrição técnica de orçamento pra fazer folders, que o Ipem do Paraná tinha um folder sobre bomba de gasolina, muito bom, eu peguei, tirei do Ipem e passei lá pra advogada deles [do Sindipostos] reproduzirem e passar pro máximo de pessoas.</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Superintendente do IPEM/FORT aponta que, mesmo com restrições orçamentárias, busca soluções para atender à sociedade. 	<ul style="list-style-type: none"> - Superintendente do IPEM/FORT busca atender as demandas sociais a ele dirigidas, na medida do possível. 	<p><i>Accountability</i> é obrigação de todo administrador governamental de prestar contas à sociedade de como utiliza os recursos a ele confiados para serem administrados em favor da coletividade. (ARAÚJO, 1998).</p>
<i>Aqui a nossa Ouvidoria estava em aberto, até setembro, eu trouxe agora, consegui depois de muita luta lá na Prefeitura, eu tinha um cargo vago aqui de Secretária do titular, um DAS 3, nas faixa de R\$ 800, e trouxe uma moça que foi ouvidora de uma subprefeitura daqui durante 8 anos, e ela chegou em setembro e foi logo pro encontro de ouvidores que teve em Petrópolis. Essa é a dificuldade que a gente tem aqui, por exemplo, todos os cargos foram negociados com o Prefeito, com o chefe de gabinete do Prefeito, e aí a gente tem a maior dificuldade que eles publicuem, assinem os atos, a gente fica cobrando, e agora a gente ficou vinculado, [...] entendeu que nós éramos subordinados a ele, e a gestão manda que tudo passe por ele, tudo enganchado por lá, eu tentando e não consigo falar com ele, esses são os entraves que temos.</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Superintendente do IPEM/FORT, mesmo com todos os entraves apontados, estruturou a Ouvidoria do órgão delegado; - Ele aponta que a Prefeitura não facilita sua gestão quanto a estruturar adequadamente os setores do IPEM. 	<ul style="list-style-type: none"> Superintendente do IPEM/FORT apoia a criação de canais de participação da sociedade na gestão pública, como a Ouvidoria; - Mas reconhece a dificuldade de estruturar esses canais devido à falta de apoio da Prefeitura. 	<p>A vitória de Luís Inácio Lula da Silva gerou uma expectativa de que a gestão societal se tornasse a marca do governo federal; o que se observou foi uma continuidade das práticas gerencialistas em todos os campos, inclusive quanto às políticas sociais (PAES DE PAULA, 2005a).</p>
Proposição do sujeito	Estimular o controle social, informando melhor a sociedade sobre as atividades desempenhadas pelos IPEM.		

Fonte: Elaboração própria com base na entrevista.

Conforme se extrai do Quadro 16, em relação à questão norteadora 4, o Superintendente do IPEM/FORT apoia a realização do controle social, buscando estimulá-lo.

Entretanto, avalia que, na prática, muitas atividades dos órgãos delegados ainda são desconhecidas inclusive por atores interessados na fiscalização, sentindo a necessidade de informar melhor a sociedade sobre as atividades desempenhadas pelos IPEM. Exatamente o contrário do que apresenta Secchi (2009), ao argumentar que *accountability* é um termo de difícil tradução para o português, e que literalmente *accountability* significa a prestação de contas por parte de quem foi incumbido de uma tarefa àquele que solicitou a tarefa (relação entre o agente e o principal); a *accountability* pode ser considerada o somatório dos conceitos de responsabilização, transparência e controle.

Assim, o Superintendente do IPEM/FORT aponta que, mesmo com restrições orçamentárias, busca soluções para atender à sociedade, atendendo as demandas sociais a ele dirigidas, na medida do possível. Tal situação corrobora as pesquisas de Araújo (1998), para quem a *accountability*, ainda que não possua uma tradução literal para a língua portuguesa, pode ser considerada como a obrigação de todo administrador governamental de prestar contas à sociedade de como utiliza os recursos que lhe são confiados para serem administrados em favor da coletividade, de forma fiel, justa, objetiva e transparente.

Além disso, o Superintendente do IPEM/FORT, mesmo com todos os entraves apontados, estruturou a Ouvidoria do órgão delegado, apoiando a criação desse tipo de canal de participação da sociedade na gestão pública. Todavia, aponta que a Prefeitura não facilita sua gestão quanto a estruturar adequadamente os setores do IPEM, reconhecendo a dificuldade de estruturar esses canais de participação da sociedade na gestão pública. Isso está diretamente relacionado com os estudos de Paes de Paula (2005a), ao afirmar que a vitória de Luís Inácio Lula da Silva gerou uma expectativa de que a gestão societal se tornasse a marca do governo federal, mas o que se observou foi uma continuidade das práticas gerencialistas em todos os campos, inclusive quanto às políticas sociais.

Para lidar com esses fatos, o Superintendente do IPEM/FORT propõe o estímulo ao controle social, informando melhor a sociedade sobre as atividades desempenhadas pelos IPEM.

Apresentam-se a seguir os dados referentes à quinta questão norteadora:

Quadro 17 - Entrevista-Piloto com o Superintendente do IPEM/FORT (parte 5 de 5)

Questão norteadora 5: Quais são as ações realizadas para a efetivação do controle social por meio da auditoria de gestão governamental			
Relatos	Grupos de análise	Interpretações do pesquisador	Teorias/documentos
<i>O INMETRO, e a Auditoria, que são os olhos do INMETRO, tem uma função primordial, para além só de apontar os erros, apontar as boas gestões, e tentando implantar isso em outros órgãos da Rede. [...] Acho que a Auditoria, e o Inmetro como um todo, se constatado das carências da Rede, por exemplo, dificuldade de pessoal, eu acho que a Auditoria pode apontar isso e fazer gestão junto ao governante para desenvolver uma solução para o problema apontado, porque se o serviço é mal prestado isso respinga em todos os atores, no governante, no Inmetro, tudo né.</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Superintendente do IPEM/FORT sente que há possibilidade de levar boas práticas de gestão para os órgãos delegados por meio da Auditoria. 	<ul style="list-style-type: none"> - Superintendente do IPEM/FORT apoia o registro de boas práticas de gestão para levá-las aos IPEM, o que é possível por meio de auditorias de gestão (operacional). 	<p>Auditoria operacional contribui para a gestão dos órgãos auditados, melhorando seu desempenho, na medida em que os órgãos auditados possam absorver as sugestões recebidas e canalizá-las no processo de <i>accountability</i> interno. (GRACILIANO <i>et al</i>, 2010).</p>
<i>Com relação à auditoria eu acho de suma importância, acho que a presença do INMETRO nos órgãos delegados é de suma importância, até pros servidores verem que a coisa na casa não é solta, e muitas coisas que eles creditam ao gestor sintam que é exigência do INMETRO, do órgão que delega as atividades, eu acho que a auditoria tem mesmo que ser firme, tem que ser minuciosa, eu costumo dizer que eu acho ótimo que a auditoria veja aquilo que nós não vimos.</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Superintendente do IPEM/FORT avalia como positiva a realização de auditorias nos órgãos delegados; - Superintendente do IPEM/FORT aponta a importância de a auditoria verificar o que a própria direção não conseguiu ver. 	<ul style="list-style-type: none"> - Superintendente do IPEM/FORT reconhece que a auditoria governamental promove <i>accountability</i> nos órgãos da RBMLQ-I; - Superintendente do IPEM/FORT defende que a prestação de contas deve ser minuciosa. 	<p>É inquestionável que a <i>accountability</i> está diretamente relacionada com a auditoria de gestão governamental, pois é esta que vai informar ao “delegante” (sociedade), de forma independente, como os recursos estão sendo utilizados pelo “delegado” (administrador público) em proveito da sociedade e como está sendo feita a prestação de contas dessa delegação de responsabilidade (ARAÚJO, 1998).</p>
<i>A auditoria que é interna tem que ser orientadora também, não só pontual, mas ao longo de todo o ano, acho que a Auditoria deve sentir quais são os pontos fracos da Rede, e fazer documentos orientativos, sabe, dizer, olha, vocês tão tendo dificuldade nessa área, simples.</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Superintendente do IPEM/FORT apoia o caráter orientativo das auditorias; - Ele aponta que as orientações devem ser feitas durante todo o ano. 	<ul style="list-style-type: none"> - Superintendente do IPEM/FORT reconhece que as auditorias podem melhorar a administração; - E defende uma maior frequência de orientações. 	<p>A auditoria de gestão governamental é um adequado instrumento para otimizar os recursos públicos, apoiar o controle social e auxiliar na coordenação de atores na melhoria do modelo da administração pública brasileira (TORRES, 2007).</p>
Proposição do sujeito	Que a Auditoria dialogue mais com os governantes para resolver atipicidades.		

Fonte: Elaboração própria com base na entrevista.

Conforme se extrai do Quadro 17, em relação à questão norteadora 5, o Superintendente do IPEM/FORT sente que há possibilidade de levar boas práticas de gestão para os órgãos delegados, apoiando o registro dessas práticas para levá-las aos IPEM, o que é possível por meio de auditorias de gestão (operacional).

Tal fato está diretamente relacionado com as pesquisas de Graciliano *et al.*, (2010), para quem a suposição de que o controle externo da administração pública pode ultrapassar os meandros da conformidade de procedimentos, contribuindo para a melhoria de desempenho nos órgãos auditados, quando se utiliza de auditorias operacionais, mostra-se verdadeira na medida em que os órgãos auditados possam absorver as sugestões recebidas e canalizá-las no processo de *accountability* interno.

Assim, o Superintendente do IPEM/FORT avalia como positiva a realização de auditorias nos órgãos delegados, reconhecendo que a auditoria governamental promove *accountability* nos órgãos da RBMLQ-I. Não obstante, aponta ainda a importância de a auditoria verificar o que a própria direção não conseguiu ver, defendendo que a prestação de contas deve ser minuciosa.

O que coaduna com os estudos de Araújo (1998), para quem é inquestionável que a *accountability* está diretamente relacionada com a auditoria de gestão governamental, pois é esta que vai informar ao “delegante” (sociedade), de forma independente, como os recursos estão sendo utilizados pelo “delegado” (administrador público) em proveito da sociedade e como está sendo feita a prestação de contas dessa delegação de responsabilidade.

Além disso, o Superintendente do IPEM/FORT apoia o caráter orientativo das auditorias, reconhecendo que podem melhorar a administração pública, apontando ainda que as orientações devem ser feitas durante todo o ano, ao defender sua maior frequência. Esse reconhecimento pode ser visto nos estudos de Torres (2007), para quem a auditoria de gestão governamental é um adequado instrumento para otimizar os recursos públicos, apoiar o controle social e auxiliar na coordenação de atores na melhoria do modelo da administração pública brasileira.

Para lidar com esses fatos, o Superintendente do IPEM/FORT propõe que a Auditoria dialogue mais com os governantes para resolver o que os dirigentes não conseguem.

Apresentam-se a seguir os quadros referentes aos dados extraídos da 3ª entrevista-piloto, com a Superintendente da SURRS, por meio de cada questão norteadora:

Quadro 18 - Entrevista-Piloto com a Superintendente da SURRS (parte 1 de 5)

Questão norteadora 1: Como se relacionam os sujeitos dos órgãos delegados do INMETRO			
Relatos	Grupos de análise	Interpretações do pesquisador	Teorias/documentos
<i>E, em relação à Rede, eu absorvi um pouco essa postura da Corede de ajudar os Ipems, então a gente faz muita licitação aqui, pra Rede, faz treinamento pros Ipems, treinamento de cronotacógrafo pra Rede, então é realmente uma relação de parceria que nós temos com os Ipems.</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Superintendente da SURRS apoia a gestão dos órgãos delegados, inclusive com a compra de equipamentos e realização de treinamentos; - Ela vê os órgãos como parceiros. 	<ul style="list-style-type: none"> - Superintendente da SURRS participa ativamente da RBMLQ-I; - Superintendente da SURRS sente-se à vontade em relação aos órgãos delegados. 	No modelo de governança pública, a função administrativa “coordenação” ocupa bastante lugar, pois o governo passa a coordenar todos os atores participantes da elaboração e da implementação de políticas públicas (SECCHI, 2009).
<i>E eu sempre tento fazer, as demandas que não são diretamente ligadas à Superintendência, sejam feitas pelas áreas, com as áreas respectivas lá da sede. Se não há resposta, enfim, há algum problema, aí eu interfiro falando diretamente com o diretor, mas num primeiro momento eu peço que seja feita diretamente, eu interfiro, eu tento interferir o mínimo possível.</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Superintendente da SURRS busca descentralizar as atividades, de acordo com cada área técnica; - Superintendente da SURRS busca interferir nas áreas só quando é realmente necessário. 	<ul style="list-style-type: none"> - Superintendente da SURRS, ao buscar descentralizar as atividades, está enfatizando uma característica do modelo de administração pública gerencial; - Ela inclusive interfere no processo quando percebe que não vai gerar o resultado programado. 	A administração pública gerencial, com o intuito de fazer com que o governo gere mais resultados, descentraliza as atividades visando maior eficiência, supondo que os políticos e os funcionários públicos são merecedores de grau limitado de confiança (BRESSER-PEREIRA, 2006).
<i>[...] uma gestão integrada com a sede do INMETRO, com o fluxo de informações constante. E como a gente tem atividades executórias, a gente não tem atividades de regulação, então todas as demandas que não fazem parte do nosso escopo, eu repasso pro Rio.</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Superintendente da SURRS aponta que à Superintendência compete apenas atividades de execução, repassando as estratégicas para a sede do INMETRO. 	<ul style="list-style-type: none"> - Superintendente da SURRS enfatiza que o modelo de gestão é estruturado em diferentes níveis organizacionais, onde alguns formulam e outros tantos executam. 	A administração pública gerencial propõe uma estrutura administrativa com 4 setores: o núcleo estratégico; as atividades exclusivas; os serviços não-exclusivos; e o setor de produção de bens (BRASIL, 1995).
Proposição do sujeito	Que a Superintendência repasse constantemente à equipe da SURRS a relação de dependência à sede do INMETRO, de subordinação plena em relação aos requisitos técnicos e administrativos da sede.		

Fonte: Elaboração própria com base na entrevista.

Conforme se extrai do Quadro 18, em relação à questão norteadora 1, a Superintendente da SURRS apoia a gestão dos órgãos delegados, inclusive com a compra de equipamentos e realização de treinamentos, participando ativamente da RBMLQ-I, além de ver os órgãos delegados como parceiros, sentindo-se à vontade em relação a eles.

A Superintendente da SURRS busca descentralizar as atividades, de acordo com cada área técnica, enfatizando a descentralização, característica do modelo de administração pública gerencial, além de que busca interferir nas áreas só quando é realmente necessário, o que faz com que interfira no processo quando percebe que não vai gerar o resultado programado.

Essa situação, vivida pela entrevistada, pode ser mais bem entendida nos trabalhos de Bresser-Pereira sobre a administração pública gerencial, quando é explicado que, com o intuito de fazer com que o governo gere mais resultados – foco contrário ao da burocracia, que enfatizava os processos –, em atendimento às demandas da sociedade, este descentraliza as atividades visando maior eficiência, supondo que os políticos e os funcionários públicos são merecedores de grau limitado de confiança (BRESSER-PEREIRA, 2006).

Além disso, a Superintendente da SURRS aponta que à Superintendência, que está localizada em Porto Alegre-RS, compete apenas às atividades de execução, repassando as atividades estratégicas para a sede do INMETRO, no Rio de Janeiro-RJ; enfatizando que o modelo de gestão é estruturado em diferentes níveis organizacionais, onde alguns formulam e outros tantos executam as atividades.

Essa segmentação coaduna com as diretrizes do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), para a esfera federal, onde especificamente apresenta que a administração pública gerencial propõe uma estrutura administrativa com 4 setores: o núcleo estratégico; as atividades exclusivas; os serviços não-exclusivos; e o setor de produção de bens e serviços (BRASIL, 1995).

Para lidar com esses fatos, a Superintendente da SURRS propõe o constante repasse à equipe da SURRS da relação de dependência à sede do INMETRO, de subordinação plena em relação aos requisitos técnicos e administrativos da sede, sobretudo quanto às diretrizes e estratégicas formuladas pelo núcleo estratégico do INMETRO, composto por sua presidência e diretorias.

Apresentam-se a seguir os dados referentes à segunda questão norteadora:

Quadro 19 - Entrevista-Piloto com a Superintendente da SURRS (parte 2 de 5)

Questão norteadora 2: Quais são os modelos de gestão empregados pelos sujeitos dos órgãos delegados do INMETRO			
Relatos	Grupos de análise	Interpretações do pesquisador	Teorias/documentos
<p><i>O modelo de gestão, eu fiz mestrado [Direito Público] sobre a descentralização administrativa, eu vejo que esse modelo de descentralização é um modelo bastante eficiente, porque delega as atividades executórias, mas mantém o eixo estrutural com a sede, e a subordinação em relação à sede acontece com os Ipems, de fato, né, então eu vejo como um modelo de sucesso.</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> - Superintendente da SURRS apoia o modelo de gestão praticado pelo INMETRO em relação à RBMLQ-I; - Superintendente da SURRS avalia o modelo de gestão como sendo um modelo de sucesso. 	<ul style="list-style-type: none"> - Superintendente da SURRS sente que a descentralização traz bons resultados para o INMETRO; - Superintendente da SURRS enfatiza que o controle continua com o INMETRO. 	<p>Por meio do Decreto-Lei n.º 200/1967, os objetivos estavam relacionados à delegação interna de poderes e à descentralização das decisões sob os seguintes princípios-base: planejamento, coordenação, descentralização, delegação de competência e controle (CASTOR, 2000).</p>
<p><i>Um entrave é essa indicação política dos Ipems, a alternância das atividades, pessoas com perfil não ligado à área, ou com outras propostas que não a melhoria dos órgãos; já aconteceu mais, mas acho que nos últimos anos tem diminuído bastante, tem melhorado com as exigências, né, do plano de aplicação, plano de trabalho, então não dá pra colocar qualquer um, a execução tá amarrada, né. [...] tem diversas práticas assim que eles apresentam, mas que seja incorporada no sistema [SGI] não me lembro. Essas práticas, no geral, ajudam, e devem ser incorporadas no SGI.</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> - Superintendente da SURRS não apoia o patrimonialismo nos órgãos da RBMLQ-I; - Superintendente da SURRS aponta que as práticas patrimonialistas nos órgãos delegados já foram maiores, mas têm diminuído bastante com as exigências do modelo, dando lugar a boas práticas de gestão. 	<ul style="list-style-type: none"> - Superintendente da SURRS aponta as indicações políticas como entrave na administração pública; - Ela reconhece a necessidade de incorporação das boas práticas de gestão no SGI. 	<p>Por meio do desenvolvimento da gestão social, deve-se superar as disfunções patrimonialistas e burocráticas ainda presentes no modelo organizacional da administração pública brasileira; cobrando transparência na administração dos bens públicos, e também na responsabilização dos gestores públicos (ZWICK <i>et al.</i>, 2012).</p>
<p><i>Eu vejo esse modelo como colaborativo, cooperativo, essa descentralização permite que o INMETRO se dedique a outras áreas, de regulamentação, que é enfim, que faz parte do escopo, ele se libere de questões executivas, mas ele não perde a coordenação, porque todas as áreas são subordinadas à sede, a parte, técnica, jurídica, e administrativa acabam sendo também voltadas à sede.</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> - Superintendente da SURRS aponta que o modelo dá autonomia de execução aos órgãos delegados, mas a coordenação é do INMETRO. 	<ul style="list-style-type: none"> - Superintendente da SURRS reconhece que o modelo é colaborativo, mas que há uma hierarquia de subordinação entre quem determina e quem executa. 	<p>O modelo gerencial adotou a descentralização administrativa, para dar maior autonomia às agências. Havia separação entre política/administração (ABRUCIO, 2006).</p>
Proposição do sujeito	Que os órgãos delegados se utilizem mais do Sistema de Gestão Integrada, sobretudo para inserir as boas práticas de gestão no sistema.		

Fonte: Elaboração própria com base na entrevista.

Conforme se extrai do Quadro 19, em relação à questão norteadora 2, a Superintendente da SURRS apoia o modelo de gestão praticado pelo INMETRO em relação à RBMLQ-I, sentindo que a descentralização traz bons resultados para o INMETRO; além de avaliar o modelo de gestão como sendo um modelo de sucesso, enfatizando que o controle continua com o INMETRO.

Isso está diretamente relacionado aos estudos de Castor (2000), quando aponta que, por meio do Decreto-Lei n.º 200/1967 – que tomou o Estado como um sistema e foi o embrião da reforma gerencialista –, os objetivos da administração pública estavam relacionados à delegação interna de poderes e à descentralização das decisões obedecendo aos seguintes princípios-base: planejamento, coordenação, descentralização, delegação de competência e controle.

A Superintendente da SURRS não apoia o patrimonialismo nos órgãos da RBMLQ-I, apontando as indicações políticas como entrave na administração pública. Não obstante, ela aponta que as práticas patrimonialistas nos órgãos delegados já foi maior, mas tem diminuído bastante com as exigências do modelo, dando lugar a boas práticas de gestão, reconhecendo a necessidade de incorporação das boas práticas de gestão no SGI.

Fato que corrobora os estudos de Zwick *et al.* (2012), ao argumentarem que, por meio do desenvolvimento da gestão social, deve-se buscar superar as disfunções patrimonialistas e burocráticas ainda presentes no modelo organizacional da administração pública brasileira; cobrando transparência na administração dos bens públicos, e também na responsabilização dos gestores públicos.

Além disso, a Superintendente da SURRS aponta que o modelo dá autonomia de execução aos órgãos delegados, mas a coordenação é do INMETRO, reconhecendo que o modelo é colaborativo, mas que há uma hierarquia de subordinação entre quem determina e quem executa. Essa situação percebida pela entrevistada pode ser elucidada nos estudos de Abrucio (2006), ao esclarecer que o modelo gerencial adotou a descentralização administrativa, para dar maior autonomia às agências, mas que ainda havia separação entre política e administração.

Para lidar com esses fatos, a Superintendente da SURRS propõe que os gestores dos órgãos delegados se utilizem mais do Sistema de Gestão Integrada (SGI), sobretudo para inserir as boas práticas de gestão no sistema.

Apresentam-se a seguir os dados referentes à terceira questão norteadora:

Quadro 20 - Entrevista-Piloto com a Superintendente da SURRS (parte 3 de 5)

Questão norteadora 3: Qual é o significado de democratização da gestão atribuído pelos sujeitos			
Relatos	Grupos de análise	Interpretações do pesquisador	Teorias/documentos
<i>Eu entendo que tá muito mais participativa a presença dos Ipems com o INMETRO, até essa semana teve uma reunião com o presidente, ele não conseguiu ir até a plenária lá na Bahia, por motivo de saúde, e ele abriu a agenda na terça-feira, porque o pessoal já ia pra comemoração de 40 anos do INMETRO na quarta; [...] a reunião foi muito produtiva, ele gostou das demandas da Rede, dará encaminhamento, então eu vejo isso também como uma prática que exemplifica isso, esse modelo. Claro que a democracia tem alguns limites, né, mas passar a opinião, aceitar a sugestão já é um avanço, né, e ser ouvido, já é uma grande conquista.</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Superintendente da SURRS apoia a participação de todos na gestão pública; - Superintendente da SURRS avalia que as oportunidades de participação têm aumentado cada vez mais. 	<ul style="list-style-type: none"> - Superintendente da SURRS espera uma gestão compartilhada, com mais participação; - Superintendente da SURRS sente uma mudança no nível de abertura política da administração do INMETRO. 	<p>“governance” denota pluralismo, no sentido que diferentes atores têm, ou deveriam ter, o direito de influenciar a construção das políticas públicas. Essa definição implicitamente traduz-se numa mudança do papel do Estado (menos hierárquico e menos monopolista) na solução de problemas públicos. (SECCHI, 2009, p. 358).</p>
<i>Teria que tá mais amarrada a nomeação dos dirigentes, no convênio, que tivessem um perfil mais voltado pras atividades dos Ipems, não sei se resolveria, um perfil ou mais técnico, ou com certo tipo de experiência, pública, enfim; porque hoje a gente só faz o critério “se tiver a ficha limpa, pode ser nomeado”, mas por vezes é uma pessoa que é ficha limpa mas não tem o perfil.</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Superintendente da SURRS não apoia o patrimonialismo nos órgãos da RBMLQ-I; - Ela aponta que muitos dirigentes, mesmo sendo “ficha limpa”, não têm o perfil ou experiência compatível. 	<ul style="list-style-type: none"> - Superintendente da SURRS aponta as indicações políticas como entrave na administração pública; - Mas reconhece que é necessário melhorar os critérios de indicação aos cargos de confiança. 	<p>Mesmo combatidas pelos governos desde os anos 30, ainda não se conseguiu afastar as práticas patrimonialistas da administração pública brasileira por completo, para que se possa cada vez mais democratizá-la (ZWICK <i>et al.</i>, 2012).</p>
<i>Teve um outro caso que ele queria fazer campanha política no órgão, e a gente tem apreensão de produtos, aplica multas nas empresas, e como é que vai querer fazer campanha política aplicando penalidade na empresa; e acabou que aconteceu, ele [o dirigente] não aplicava penalidades, e não apreendia produtos, pra não prejudicar, não perder voto, são casos antigos, que a gente não viu acontecer mais, mas pode acontecer, né, fica suscetível a esse tipo de pessoas.</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Superintendente da SURRS aponta casos em que o dirigente usava o órgão como plataforma política para o governador do seu estado. 	<ul style="list-style-type: none"> - Superintendente da SURRS, ao apontar casos em que o dirigente usava o órgão como plataforma política, está enfatizando heranças negativas do patrimonialismo na administração pública brasileira. 	<p>DaMatta (1980), Santos (1993), Costa (2007), entre outros autores, apontam para aspectos culturais arraigados e presentes historicamente nas instituições brasileiras, como o patrimonialismo, o autoritarismo e o mandonismo local.</p>
Proposição do sujeito	Que o INMETRO melhore os critérios de indicação aos cargos de confiança.		

Fonte: Elaboração própria com base na entrevista.

Conforme se extrai do Quadro 20, em relação à questão norteadora 3, a Superintendente da SURRS apoia a participação de todos na gestão pública, esperando que a gestão seja compartilhada, com mais participação. Ela avalia que as oportunidades de participação têm aumentado cada vez mais, sentindo uma mudança no nível de abertura política da administração do INMETRO.

Isso está diretamente relacionado aos estudos de Leonardo Secchi (2009), para quem a etiqueta “*governance*” denota pluralismo, no sentido que diferentes atores têm, ou deveriam ter, o direito de influenciar a construção das políticas públicas. Essa definição implicitamente traduz-se numa mudança do papel do Estado (menos hierárquico e menos monopolista) na solução de problemas públicos.

Assim, a Superintendente da SURRS reafirma que não apoia o patrimonialismo nos órgãos da RBMLQ-I, apontando mais uma vez as indicações políticas como entrave na administração pública, apontando ainda que muitos dirigentes, mesmo sendo “ficha limpa”, não têm o perfil ou experiência compatível, ao reconhecer que é necessário melhorar os critérios de indicação aos cargos de confiança. Tal postura coaduna com as pesquisas de Zwick *et al.* (2012), para quem ainda não se conseguiu afastar por completo as práticas patrimonialistas da administração pública brasileira, mesmo combatidas pelos governos desde os anos 30, com o intuito de que se possa cada vez mais democratizá-la.

Além disso, a Superintendente da SURRS aponta casos em que o dirigente usava o órgão como plataforma política para o governador do seu estado, enfatizando heranças negativas do patrimonialismo na administração pública brasileira.

Esse fato corrobora os estudos de DaMatta (1980), Santos (1993), Costa (2007), entre outros autores, sobre os aspectos culturais arraigados e presentes historicamente nas instituições brasileiras, como o patrimonialismo, o autoritarismo e o mandonismo local.

Para lidar com esses fatos, a Superintendente da SURRS propõe que seja inserida cláusula, no convênio, de nomeação dos dirigentes condicionada à aprovação prévia do nome pelo INMETRO, em conjunto com o perfil do indicado a dirigente de cada órgão delegado, para que se busque, além de evitar práticas patrimonialistas, melhorar a cooperação na gestão da RBMLQ-I.

Apresentam-se a seguir os dados referentes à quarta questão norteadora:

Quadro 21 - Entrevista-Piloto com a Superintendente da SURRS (parte 4 de 5)

Questão norteadora 4: Quais são as práticas de gestão social, possibilitadas pelos sujeitos, em relação à transparência			
Relatos	Grupos de análise	Interpretações do pesquisador	Teorias/documentos
<i>Eu vejo que a gente tem uma participação social bem grande, a gente tem aqui na Superintendência os multiplicadores para o consumo, a gente dá muita palestra pra entidades, como Fecomercio, associações, de forma gratuita, tentando realmente sair da sede, sair do nosso gabinete e ir pra rua, né, a gente tem diversas campanhas, conscientização, principalmente porque não envolve custo, envolve só vontade, interesse em fazer, né, uma campanha, uma melhoria, um avanço social, enfim, vejo que existe, mas pode melhorar.</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Superintendente da SURRS apoia a realização do controle social; - Ela avalia que, na prática, ainda se pode realizar muito mais atividades sociais, principalmente porque não envolve custo, envolve só vontade, interesse em fazer. 	<ul style="list-style-type: none"> - Superintendente da SURRS sente a necessidade do estímulo ao controle social; - Aponta as tentativas de a SURRS sair da sede em atividades que vão ao encontro da sociedade. 	<p>Para que os cidadãos possam desempenhar o controle social, entendido como a participação do cidadão na gestão pública, de maneira eficaz, é necessário que sejam mobilizados e recebam orientações sobre como podem ser fiscais dos gastos públicos (CGU, BRASIL, 2012).</p>
<i>É uma prática constante a questão da transparência, que a gente já tinha antes da Lei da Transparência, e agora temos muito mais depois da legislação, é tudo, tudo, tudo aberto, inclusive nossos salários tão na internet, na nossa página, se é pra fazer vamos fazer logo então. [...] eu recebo muita gente, todos os fabricantes de cronotacógrafo, todos os fabricantes de modelo de pista, [...] Recebo também a Fecomércio, que tem as grandes redes, recebo também pessoas, pequenos empresários, [...], também tenho interação com outros órgãos, ANP, Procon, enfim, a gente interage bastante, agora tudo com registro, tudo com ata de presença. O que depende da gente a gente já implementa.</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Superintendente da SURRS busca atender as demandas sociais a ela dirigidas, inclusive recebendo várias associações de fabricantes e consumidores. 	<ul style="list-style-type: none"> - Superintendente da SURRS enfatiza a importância da transparência na gestão, que deve ser favorecida pelo próprio gestor. 	<p>Na gestão social, os interessados na decisão, na ação de interesse público, são participantes do processo decisório (TENÓRIO & SARAVIA, 2007).</p>
<i>Quando a gente recebe [denúncia] diretamente, a gente orienta que tem que ser encaminhada pra Ouvidoria, pra gente ter o registro, a gente trata tudo pela Ouvidoria, temos um 0800 aqui, é ligação gratuita, e a gente transformou em 0800, pra que realmente o pessoal ligue, antes era número pago.</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Superintendente da SURRS apoia a os canais de participação da sociedade na gestão pública, como a Ouvidoria. 	<ul style="list-style-type: none"> - Superintendente da SURRS defende as práticas de controle social. 	<p>Os controles estão em constante evolução, sobretudo nas últimas décadas, não somente com ações punitivas, mas principalmente corretivas na busca do combate à corrupção e do fortalecimento do controle social no país (OLEIRO <i>et al.</i>, 2008).</p>
Proposição do sujeito	Expandir o contato com a sociedade, ampliando as ações orientativas.		

Fonte: Elaboração própria com base na entrevista.

Conforme se extrai do Quadro 21, em relação à questão norteadora 4, a Superintendente da SURRS apoia a realização do controle social, sentindo a necessidade de estimulá-lo.

Entretanto, avalia que, na prática, ainda se pode realizar muito mais atividades sociais, principalmente porque não envolvem custo, envolvem só vontade, interesse em fazer, apontando as tentativas da SURRS sair da sede em atividades que vão ao encontro da sociedade.

O que a entrevistada afirma vai ao encontro das orientações da CGU, as quais apontam que, para que os cidadãos possam desempenhar o controle social de maneira eficaz, entendido como a participação do cidadão na gestão pública, é necessário que sejam mobilizados e recebam orientações sobre como podem ser fiscais dos gastos públicos (BRASIL, 2012).

Assim, a Superintendente da SURRS busca atender as demandas sociais a ela dirigidas, inclusive recebendo várias associações de fabricantes e consumidores, enfatizando a importância da transparência na gestão, que deve ser favorecida pelo próprio gestor.

O que coaduna com os estudos de Tenório e Saravia (2007), para quem a gestão social é caracterizada como aquelas ações do poder público que são implementadas com a participação da sociedade civil, onde os interessados na decisão, na ação de interesse público, são participantes do processo decisório.

Além disso, a Superintendente da SURRS apoia os canais de participação da sociedade na gestão pública, como a Ouvidoria, defendendo as práticas de controle social; mas aponta que esses canais ainda devem melhorar, enfatizando que já se evoluiu bastante na última década, se comparado às anteriores. Isso está diretamente relacionado com os estudos de Oleiro *et al.* (2008), ao constatar que os controles estão em constante evolução, sobretudo nas últimas décadas, não somente com ações punitivas, mas principalmente corretivas na busca do combate à corrupção e do fortalecimento do controle social no país.

Para lidar com esses fatos, a Superintendente da SURRS propõe a expansão do contato com a sociedade, ampliando as ações orientativas e melhorando cada vez mais os canais de participação da sociedade na gestão pública.

Apresentam-se a seguir os dados referentes à quinta questão norteadora:

Quadro 22 - Entrevista-Piloto com a Superintendente da SURRS (parte 5 de 5)

Questão norteadora 5: Quais são as ações realizadas para a efetivação do controle social por meio da auditoria de gestão governamental			
Relatos	Grupos de análise	Interpretações do pesquisador	Teorias/documentos
<p><i>Como a gente atende toda a Rede, atende a Corede, atende outras áreas do INMETRO, sede, a gente tem muito mais processos, e por isso a gente sofre mais controle, seja da Auditoria Interna, CGU, TCU, enfim, eu sou ordenadora de despesas, e vou te dizer que não é fácil, porque, digamos assim, pouca orientação e muita cobrança, a gente tem que ir atrás porque seremos cobrados, e por vezes algumas auditorias acabam sendo muito distantes, não se aproximam da prática, mas sim do documento, do formalismo. [...] pra nós é sempre uma possibilidade de crescimento, porque quanto mais a gente é cobrado, a gente vai atrás, e acho que outros estados também poderiam melhorar muito se realmente tivessem uma cobrança como a gente tem, é isso.</i></p>	<p>- Superintendente da SURRS aponta que é um desafio estar à frente de uma unidade gestora, e que tem de estar sempre se aperfeiçoando devido ao controle.</p>	<p>- Superintendente da SURRS sente dificuldades como ordenadora de despesas, por achar que o controle algumas vezes é formalista e pouco prático.</p>	<p>[...] a ampliação do controle social, de responsabilização dos agentes públicos, e a busca de maior transparência são imprescindíveis para a construção da cidadania. (CORBARI, 2004).</p>
<p><i>Eu acho que dá pra desdobrar essa questão do alcance de resultados, tanto pra sociedade, quanto pro servidor; pode ser desdobrado como o servidor está passando por isso, como está a atividade do servidor em si, a capacitação, o nível de sobrecarga, ou não, do servidor, o ferramental, se tem condições ou não de executar a atividade pra atingir aqueles números ali, e o que que atingindo aqueles números se passa pra sociedade.</i></p>	<p>- Superintendente da SURRS apoia a gestão com base em resultados;</p> <p>- Superintendente da SURRS aponta que é necessário verificar como os resultados estão sendo alcançados e quais seus verdadeiros impactos para a sociedade.</p>	<p>- Ela defende a utilização de ferramentas do gerencialismo;</p> <p>- Mas reconhece que também há problemas nesse modelo, ao apontar a possibilidade de os números em si não necessariamente representar algo para a sociedade.</p>	<p>A administração pública gerencial apresentou inadequações de técnicas e práticas oriundas do setor privado na administração pública, além de negligenciar as questões políticas e de democratização do Estado (KISSLER; HEIDEMANN, 2006).</p>
<p><i>Pela Corede e pela Diraf, sim, já vejo o foco para os resultados, o modelo já está desde 2011 com foco em resultado, é um caminho sem volta, mas pela Auditoria ainda não vislumbrei, tá com foco mais no processo. Acho que realmente a Auditoria deve mudar o foco para os resultados.</i></p>	<p>- Superintendente da SURRS apoia o caráter orientativo das auditorias;</p> <p>- Ela aponta que as orientações devem ser feitas durante todo o ano.</p>	<p>- Superintendente da SURRS reconhece que as auditorias podem melhorar a administração;</p> <p>- E defende uma maior frequência de orientações.</p>	<p>A auditoria de gestão é uma evolução da auditoria de regularidade. Na auditoria de gestão, a gestão é que é avaliada quanto ao seu desempenho/resultados à sociedade, para além apenas de cumprir a lei (SILVA, 2009).</p>
Proposição do sujeito	Que a Auditoria dê mais orientações aos órgãos e mude o foco para resultados.		

Fonte: Elaboração própria com base na entrevista.

Conforme se extrai do Quadro 22, em relação à questão norteadora 5, a Superintendente da SURRS aponta que é um desafio estar à frente de uma unidade gestora, e que tem de estar sempre se aperfeiçoando devido ao controle social, sentindo dificuldades como ordenadora de despesas, por achar que o controle institucional algumas vezes é formalista e pouco prático.

Isso está diretamente relacionado com as pesquisas de Corbari (2004), ao argumentar que a ampliação do controle social, de responsabilização dos agentes públicos, e a busca de maior transparência são questões imprescindíveis para a construção da cidadania, além de estarem vinculadas à necessidade de enfrentar a corrupção na esfera pública.

Assim, a Superintendente da SURRS apoia a gestão com base em resultados, defendendo a utilização de ferramentas do gerencialismo. Não obstante, aponta ainda que é necessário verificar como os resultados estão sendo alcançados e quais seus verdadeiros impactos para a sociedade, reconhecendo que também há problemas nesse modelo de gestão, ao apontar a possibilidade de os números em si não necessariamente representar algo para a sociedade.

Tal percepção encontra respaldo nos estudos de Kissler e Heidemann (2006), para quem a administração pública gerencial apresentou inadequações de técnicas e práticas oriundas do setor privado na administração pública, além de negligenciar as questões políticas e de democratização do Estado.

Além disso, a Superintendente da SURRS apoia o caráter orientativo das auditorias, reconhecendo que podem melhorar a administração pública, apontando ainda que as orientações devem ser feitas durante todo o ano, ao defender sua maior frequência; o que coaduna com os estudos de Silva (2009), ao afirmar que a auditoria de gestão é uma evolução da auditoria de regularidade, e nesta, os administradores públicos é que são avaliados, diferente da auditoria de gestão, onde a gestão é que é avaliada quanto ao seu desempenho e resultados à sociedade, para além apenas de cumprir a lei.

Para lidar com esses fatos, a Superintendente da SURRS propõe que a Auditoria dê mais orientações aos órgãos e mude o seu foco para resultados, divulgando boas práticas administrativas, fazendo circular atualizações dos normativos legais, e realizando campanhas nacionais da Auditoria, em parceria com a CORED e com os próprios órgãos delegados.

Vale ressaltar mais uma vez que os quadros de análise das entrevistas-piloto foram mantidos nesta dissertação conforme estavam no projeto de qualificação, para mostrar como as categorias foram construídas e o aprendizado na utilização do método. Os ajustes metodológicos só foram incorporados a partir da 4ª entrevista.

Tendo em vista que, a partir desse ponto, as três categorias do estudo já estavam sistematizadas, passou-se a analisar os relatos das entrevistas com os sujeitos – realizadas ao longo do ano de 2014 – com base nas categorias em questão, eliminando-se a coluna ‘Teorias/documentos’, uma vez que a articulação entre as entrevistas-piloto com a fundamentação teórica e a pesquisa documental já havia sido realizada para sistematizar essas categorias. Essa opção alinha-se ao método escolhido, qual seja a redução sociológica, interpretando-se os relatos por meio do círculo hermenêutico.

Apresentam-se a seguir os quadros referentes aos dados extraídos da 4ª entrevista, realizada com o Auditor-Sênior da AUDIN, por meio de cada questão norteadora:

Quadro 23 - Entrevista com o Auditor-Sênior da AUDIN (parte 1 de 5)

Questão norteadora 1: Como se relacionam os sujeitos dos órgãos delegados do INMETRO		
Relatos	Interpretações do Pesquisador	Identificação das Categorias
<i>Em relação aos auditados, eu acho que falta um olhar com mais atenção ao trabalho da auditoria, uma consideração maior em termos de cumprimento do que é solicitado [...] a gente sabe que cada órgão tem sua particularidade e eles às vezes demoram um pouco pra utilizar essas ferramentas e buscar o desenvolvimento e o aprimoramento, então a gente sente aí uma resistência em determinados órgãos no desenvolvimento, na busca do avanço e da melhoria.</i>	- O Auditor-Sênior da AUDIN percebe a falta de consideração ao trabalho de auditoria, por parte dos auditados, quanto ao cumprimento do que é solicitado.	Condicionantes da herança patrimonialista: personalismo
<i>Enquanto vários órgãos da rede já se mobilizaram para utilizar o SGI, alguns órgãos tem feito uma resistência e isso impacta na melhoria de gestão, na melhoria entre o relacionamento do Inmetro com os órgãos da rede em termos de controle, dos controles de melhoria e acho que isso ainda atrapalha um pouco e reflete também na falta de cobrança do Inmetro, porque ele deve exigir do órgão delegado exatamente que todos se desenvolvam uniformemente.</i>	- Indica a necessidade de mais controle no relacionamento do INMETRO com os órgãos da Rede; - Vê a falta de cobrança do INMETRO, de utilizar seu poder hierárquico para com os órgãos delegados.	Disfunções práticas da burocracia: não explicitada pelo sujeito
<i>Com relação à Rede, acho que as grandes mudanças que aconteceram foi com o SGI, o plano de trabalho, de aplicação, isso tudo foi um avanço em termos de gestão, de Rede, foi um avanço, porque antigamente não tinham essas ferramentas e a dificuldade era muita.</i>	- Enfatiza que houve avanços na RBMLQ-I, sobretudo quanto à gestão da Rede por meio do Sistema de Gestão Integrada do INMETRO (SGI).	Lógica instrumental do gerencialismo: não explicitada pelo sujeito
Proposição do sujeito	O INMETRO deve exigir dos órgãos delegados que cumpram as normas e utilizem as ferramentas de gestão, para que todos possam se desenvolver uniformemente.	

Fonte: Elaboração própria com base na entrevista.

Conforme se extrai do Quadro 23, em relação à questão norteadora 1, o Auditor-Sênior da AUDIN reforça a categoria ‘Condicionantes da herança patrimonialista’, explicitada pela condicionante do personalismo, pois percebe a falta de consideração ao trabalho de auditoria por parte dos auditados, quanto ao cumprimento do que é solicitado.

Por outro lado, quanto à categoria ‘Disfunções práticas da burocracia’, ela não é explicitada pelo Auditor-Sênior da AUDIN, pois, pelo contrário, indica a necessidade de mais controle no relacionamento do INMETRO com os órgãos da Rede, considerando a falta de cobrança do INMETRO, de utilizar seu poder hierárquico para com os órgãos delegados.

O Auditor-Sênior da AUDIN também não explicita a categoria ‘Lógica instrumental do gerencialismo’, pois vê o contrário dela, enfatizando que houve avanços na RBMLQ-I – sobretudo quanto à gestão da Rede por meio do Sistema de Gestão Integrada.

O Auditor-Sênior da AUDIN propõe que o INMETRO deve exigir dos órgãos delegados que cumpram as normas e utilizem plenamente as ferramentas de gestão integrantes do modelo, para que todos possam se desenvolver uniformemente.

Apresentam-se a seguir os dados referentes à segunda questão norteadora:

Quadro 24 - Entrevista com o Auditor-Sênior da AUDIN (parte 2 de 5)

Questão norteadora 2: Quais são os modelos de gestão empregados pelos sujeitos dos órgãos delegados do INMETRO		
Relatos	Interpretações do Pesquisador	Identificação das Categorias
<i>O Rio Grande do Sul é o que utiliza melhor controle interno, em termos de RH, de patrimônio, fiscalização. São Paulo também tem controles avançados, em termos de gestão eles conseguem trabalhar direitinho, de maneira uniforme. [...] Mas a maioria de Norte a Nordeste são bem complicados em termos de controle, a falta deles.</i>	- O Auditor-Sênior da AUDIN, não obstante apoiar a uniformização dos controles internos, aponta entraves na sua implementação nos órgãos das regiões Norte e Nordeste.	Condicionantes da herança patrimonialista: traços do coronelismo ainda presentes em algumas regiões do Norte e Nordeste
<i>Pelo que eu conheço dessas câmaras, dessas reuniões de plenário, eles buscam exatamente isso, a reunião de todos eles ou alguns que são eleitos para participarem e discutirem o que está acontecendo na Rede, o que precisa de melhoria, o que está desenvolvendo um e pode ser bom para todos, eles buscam exatamente essa uniformização.</i>	- Defende a busca de mais uniformização nas atividades dos órgãos delegados da Rede para melhorar sua gestão.	Disfunções práticas da burocracia: não explicitada pelo sujeito
<i>Tem os dois lados, os dos órgãos que chegaram, deram seus depoimentos e foram atendidos e a coisa evoluiu, e em determinadas situações às vezes chega a uma proposta; e às vezes não acontece, não vai pra frente, então eu já escutei dos dois lados.</i>	- Enfatiza que há uma variação na implementação das decisões tomadas em conjunto.	Lógica instrumental do gerencialismo: oscilação entre pólos distintos
Proposição do sujeito	Que o INMETRO realmente faça acontecer tudo que é colocado em pauta, buscando melhoria contínua para todos os envolvidos no modelo de gestão da RBMLQ-I.	

Fonte: Elaboração própria com base na entrevista.

Conforme se extrai do Quadro 24, em relação à questão norteadora 2, o Auditor-Sênior da AUDIN reforça a categoria ‘Condicionantes da herança patrimonialista’, explicitada pela condicionante do coronelismo, pois, ainda que apóie a uniformização dos controles internos, aponta entraves na sua implementação nos órgãos das regiões Norte e Nordeste.

Já quanto à categoria ‘Disfunções práticas da burocracia’, ela não é explicitada pelo Auditor-Sênior da AUDIN, pois este defende a busca de mais uniformização nas atividades dos órgãos delegados da Rede, para melhorar sua gestão.

Por outro lado, o Auditor-Sênior da AUDIN explicita a categoria ‘Lógica instrumental do gerencialismo’, enfatizando que há uma variação na implementação das decisões tomadas em conjunto, com o reconhecimento de que as decisões tomadas por meio desse modelo oscilam entre pólos distintos.

O Auditor-Sênior da AUDIN propõe que o INMETRO realmente faça acontecer tudo que é colocado em pauta, buscando melhoria contínua para todos os envolvidos no modelo de gestão da RBMLQ-I.

Apresentam-se a seguir os dados referentes à terceira questão norteadora:

Quadro 25 - Entrevista com o Auditor-Sênior da AUDIN (parte 3 de 5)

Questão norteadora 3: Qual é o significado de democratização da gestão atribuído pelos sujeitos	
Relatos	Interpretações do Pesquisador
<i>As vezes no Sul e no Sudeste a gente não precisa se esticar tanto nas avaliações; em vários órgãos do Norte e Nordeste a gente precisa fazer isso por causa da fragilidade, da falta do controle, do relaxamento, no cumprimento da legislação.</i>	- O Auditor-Sênior da AUDIN percebe fragilidades e falta de controle nos órgãos das regiões Norte e Nordeste, sobretudo quanto a cumprir as leis.
<i>A auditoria interna se preocupa muito em ver a regularidade, o controle interno, como está e se está conseguindo manter uma situação uniforme, então hoje a visão da auditoria não consegue ir muito além disso, ela foca mesmo na regularidade dos processos, das despesas, dos controles internos, e não da gestão.</i>	- Aponta que a auditoria interna foca a regularidade e os controles internos dos processos de despesa, além de verificar a uniformização dos procedimentos e padrões, mas não avalia a gestão em geral.
<i>Por base nas campanhas que são feitas eu acho que justamente é pra atender essas demandas da sociedade, é o reflexo do que a sociedade está precisando em termos de segurança, de alguns equipamentos e tudo. Então no planejamento de algumas áreas internas do INMETRO, eu acho que isso vem pra proteger a sociedade também; [...] eles vêem a particularidade de cada estado.</i>	- Indica que o INMETRO realiza campanhas para atender as demandas da sociedade, vendo a particularidade de cada Estado da Federação.
Proposição do sujeito	Que a auditoria mude mais o seu foco para resultados (auditoria de gestão), passando da auditoria de regularidade para a auditoria de gestão governamental.

Fonte: Elaboração própria com base na entrevista.

Conforme se extrai do Quadro 25, em relação à questão norteadora 3, o Auditor-Sênior da AUDIN reforça a categoria ‘Condicionantes da herança patrimonialista’, explicitada pela condicionante fragilidades da democracia, pois percebe fragilidades e falta de controle nos órgãos das regiões Norte e Nordeste, sobretudo quanto a cumprir as leis.

Por outro lado, quanto à categoria ‘Disfunções práticas da burocracia’, ela não é explicitada pelo Auditor-Sênior da AUDIN, pois aponta que a auditoria interna foca a regularidade e os controles internos dos processos de despesa, além de verificar a uniformização dos procedimentos e padrões, típicos da burocracia weberiana.

O Auditor-Sênior da AUDIN também não explicita a categoria ‘Lógica instrumental do gerencialismo’, pois vê o contrário dela, indicando que o INMETRO realiza campanhas para atender as demandas da sociedade, vendo a particularidade de cada Estado da Federação, o que se aproxima das redes de governança, oriundas do modelo gerencialista.

O Auditor-Sênior da AUDIN acredita que a solução para a herança negativa do patrimonialismo seria que a auditoria mudasse mais o seu foco para resultados, passando da auditoria de regularidade para a auditoria de gestão governamental.

Apresentam-se a seguir os dados referentes à quarta questão norteadora:

Quadro 26 - Entrevista com o Auditor-Sênior da AUDIN (parte 4 de 5)

Questão norteadora 4: Quais são as práticas de gestão social, possibilitadas pelos sujeitos, em relação à transparência		
Relatos	Interpretações do Pesquisador	Identificação das Categorias
<i>Em relação à transparência da administração dos IPEM da rede, acho que hoje a coisa já melhorou bastante, hoje em dia tudo está muito visado, tudo é questão de transparência, então hoje acho que a preocupação do próprio órgão delegado é de mostrar realmente o que eles estão fazendo na sociedade.</i>	- O Auditor-Sênior da AUDIN indica que houve melhoras quanto à transparência da administração dos IPEM.	Traços da gestão societal: categoria emergente explicitada pelo sujeito
<i>Claro, não são todos, mas a grande maioria até nos próprios sites do instituto, você vê lá cada atividade, cada campanha que tem, tem campanha de páscoa, de dia das crianças, o que cada instituto vai fazer em termo de verificação, de trabalho.</i>	- Enfatiza que cada campanha do INMETRO nos estados é previamente planejada e os procedimentos ficam à disposição nos sites dos órgãos.	Traços da gestão societal: categoria emergente explicitada pelo sujeito
<i>A sociedade tem toda uma ferramenta hoje, se ela quiser entrar em contato com algum instituto, com algum órgão delegado pra fazer alguma denúncia, até mesmo pro próprio INMETRO, ela tem a ferramenta da Ouvidoria, e isso contribui bastante. Tem uns que nem sabem que têm, nem divulgam isso.</i>	- Aponta a existência de canais de participação da sociedade na gestão pública, destacando a ferramenta da Ouvidoria do INMETRO.	Traços da gestão societal: categoria emergente explicitada pelo sujeito
Proposição do sujeito	Que os órgãos delegados disseminem mais a Ouvidoria, nos sites, carros, folders e feiras.	

Fonte: Elaboração própria com base na entrevista.

Conforme se extrai do Quadro 26, em relação à questão norteadora 4, o Auditor-Sênior da AUDIN não explicita nenhuma das três categorias definidas com base no cruzamento das entrevistas-piloto com o referencial teórico, mas explicita a categoria emergente ‘Traços da gestão societal’, pois indica que houve melhoras quanto à transparência da administração dos IPEM.

Ainda quanto à categoria ‘Traços da gestão societal’, ela é reforçada pelo Auditor-Sênior da AUDIN ao enfatizar que cada campanha do INMETRO nos estados é previamente planejada e os procedimentos ficam à disposição da sociedade nos *sites* dos órgãos delegados.

Além disso, o sujeito entrevistado aponta a existência de canais de participação da sociedade na gestão pública, destacando a ferramenta da Ouvidoria do INMETRO, enfatizando a existência de canais que estimulam uma maior articulação com a sociedade.

O Auditor-Sênior da AUDIN propõe que os órgãos delegados disseminem mais a Ouvidoria, nos sites, nos carros oficiais, além de fazer uns *folders* e distribuí-los nas feiras onde os IPEM participam.

Apresentam-se a seguir os dados referentes à quinta questão norteadora:

Quadro 27 - Entrevista com o Auditor-Sênior da AUDIN (parte 5 de 5)

Questão norteadora 5: Quais são as ações realizadas para a efetivação do controle social por meio da auditoria de gestão governamental		
Relatos	Interpretações do Pesquisador	Identificação das Categorias
<i>Divulgar à sociedade como cada órgão público está atuando, trabalhando, desenvolvendo suas atividades, e isso deveria acontecer até com mais frequência, mas acho que se não tiver controle a coisa não funciona, se não tiver uma lei que obrigue a coisa não acontece, aí vai partir de cada gestor querer mostrar pra sociedade cada trabalho que faz.</i>	- O Auditor-Sênior da AUDIN percebe que a divulgação das atividades realizadas pelos órgãos delegados à sociedade depende muito de cada gestor.	Condicionantes da herança patrimonialista: personalismo
<i>Quanto mais a gente consegue concretizar nosso trabalho planejado e verificar como o gestor está utilizando o recurso que é destinado para o órgão delegado de forma regular, de forma em atendimento à sociedade, isso vai estar refletindo em como a sociedade vê aquele órgão.</i>	- Indica a importância do planejamento dos trabalhos e da verificação da regularidade na execução das atividades delegadas, sobretudo em relação à sociedade.	Disfunções práticas da burocracia: não explicitada pelo sujeito
<i>É uma particularidade, cada órgão tem seus problemas, suas facilidades, suas vantagens e desvantagens, uns a gente consegue aprimorar mais, outros são mais complicados, apesar do planejamento, o volume de problemas acontece muito, às vezes a gente não consegue nem cumprir um planejamento desejado.</i>	- Enfatiza que há problemas para cumprir o que foi planejado devido às particularidades dos órgãos.	Lógica instrumental do gerencialismo: problemas de motivação dos servidores no alcance das metas
Proposição do sujeito	Que o INMETRO cobre dos órgãos delegados, mediante o convênio, que eles têm de mostrar para a sociedade como eles estão trabalhando e exercendo suas atividades.	

Fonte: Elaboração própria com base na entrevista.

Conforme se extrai do Quadro 27, em relação à questão norteadora 5, o Auditor-Sênior da AUDIN reforça a categoria ‘Condicionantes da herança patrimonialista’, explicitada pela condicionante do personalismo, pois, ainda que apóie a divulgação das atividades realizadas pelos órgãos delegados, percebe que depende muito de cada gestor.

Já quanto à categoria ‘Disfunções práticas da burocracia’, ela não é explicitada pelo Auditor-Sênior da AUDIN, ao indicar a importância do planejamento dos trabalhos e da verificação da regularidade na execução das atividades delegadas, sobretudo para a sociedade, acenando para elementos da gestão societal.

Por outro lado, o Auditor-Sênior da AUDIN explicita a categoria ‘Lógica instrumental do gerencialismo’, enfatizando que há problemas para cumprir o que foi planejado devido às particularidades dos órgãos, o que pode estar relacionado aos problemas de motivação dos servidores no alcance das metas, descritos na literatura.

O entrevistado propõe que o INMETRO cobre dos órgãos delegados, mediante o convênio, que eles têm de mostrar para a sociedade como eles estão trabalhando e exercendo suas atividades, sinalizando a necessidade de uma gestão mais articulada com a sociedade.

Assim, apresentam-se a seguir os quadros referentes aos dados extraídos da 5ª entrevista, com o Auditor-Pleno da AUDIN, por meio de cada questão norteadora:

Quadro 28 - Entrevista com o Auditor-Pleno da AUDIN (parte 1 de 5)

Questão norteadora 1: Como se relacionam os sujeitos dos órgãos delegados do INMETRO		
Relatos	Interpretações do Pesquisador	Identificação das Categorias
<i>Sempre me relacionei bem com todos eles. Nunca tive problema com nenhum auditor e nem com auditado, assim, entendeu? Sempre agi com muita transparência e demonstrando muito claramente que os objetivos da auditoria é correção, entendeu? Então, com os colegas sempre também demonstrando, quando é coordenador, ou quando não era.</i>	<ul style="list-style-type: none"> - O Auditor-Pleno da AUDIN possui um bom relacionamento com as equipes de auditoria e os órgãos auditados; - Procura demonstrar transparência e clareza em sua atividade profissional. 	Condicionantes da herança patrimonialista: não explicitada pelo sujeito
<i>Porque auditoria, o procedimento de auditoria, ele é feito em cima de teorias, que são as legislações, que são as práticas de auditoria, mas existe uma coisa que todos os normativos de auditoria sempre cita que é o próprio feeling do auditor, o tal do feeling. E pra ter esse feeling realmente só com o tempo.</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Indica a necessidade de seguir os procedimentos de auditoria; - Vê os requisitos técnicos acima do <i>feeling</i>, pois aponta que este só vem com o tempo. 	Disfunções práticas da burocracia: ritualismo
<i>Poucos auditores, pouca experiência, e junto disso tudo, né, muito trabalho, muita exigência. Então, o trabalho teve que se adequar a essa realidade, pouco auditor e experiência, e muito trabalho e exigência.</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Enfatiza a instrumentalização do trabalho, com a realidade exigindo muitos resultados com poucas pessoas. 	Lógica instrumental do gerencialismo: instrumentalização da gestão
Proposição do sujeito	Repassar o conhecimento dos auditores experientes para os novos, além da criação de procedimentos de auditoria de gestão governamental mais adequados à realidade do trabalho.	

Fonte: Elaboração própria com base na entrevista.

Conforme se extrai do Quadro 28, em relação à questão norteadora 1, o Auditor-Pleno da AUDIN não explicita a categoria ‘Condicionantes da herança patrimonialista’, pois possui um bom relacionamento com as equipes de auditoria e os órgãos auditados, procurando demonstrar transparência e clareza em sua atividade profissional.

Por outro lado, quanto à categoria ‘Disfunções práticas da burocracia’, ela é explicitada pelo Auditor-Pleno da AUDIN, reforçando a disfunção do ritualismo, pois indica a necessidade de seguir os procedimentos de auditoria, vendo os requisitos técnicos acima do *feeling*, apontando que este só vem com o tempo, como se no início todos fossem ritualistas.

O Auditor-Pleno da AUDIN também explicita a categoria ‘Lógica instrumental do gerencialismo’, ao enfatizar a instrumentalização do trabalho pelas ferramentas do gerencialismo, com a realidade exigindo muitos resultados com poucas pessoas.

Assim, o Auditor-Pleno da AUDIN propõe o repasse do conhecimento dos auditores experientes para os novos, além da criação de procedimentos de auditoria de gestão governamental mais adequados à realidade do trabalho.

Apresentam-se a seguir os dados referentes à segunda questão norteadora:

Quadro 29 - Entrevista com o Auditor-Pleno da AUDIN (parte 2 de 5)

Questão norteadora 2: Quais são os modelos de gestão empregados pelos sujeitos dos órgãos delegados do INMETRO		
Relatos	Interpretações do Pesquisador	Identificação das Categorias
<i>Ele [o INMETRO] sofre por questões políticas, que aí, em determinados estados, onde grupos industriais que tem uma força, né, muito maior, conseguem impor uma vontade junto ao próprio INMETRO. [...] que mude ou que melhore esse modelo atual, que existe, em virtude do modelo de gestão política do país, onde na verdade, os partidos políticos colocam as pessoas que lhe convém.</i>	- O Auditor-Pleno da AUDIN identifica fortes influências políticas nos órgãos delegados, inclusive das indústrias locais, sugerindo que se mude o modelo de gestão política no Brasil.	Condicionantes da herança patrimonialista: clientelismo e mandonismo local
<i>É, percebe-se que ao longo dos anos, o modelo, ele, foi mudando inicialmente pra uma questão legal, ou seja, porque foram criadas legislações de acompanhamento de convênio que dessem uma transparência, mas, engraçado que as legislações foram criadas pra dar maior transparência, aumentar o controle em cima dos convênios que é um instrumento legal, entendeu?</i>	- Chama atenção que, para se dar transparência a uma legislação, se criou uma outra legislação.	Disfunções práticas da burocracia: formalismo e virtuosismo normativo
<i>O INMETRO dá esse outro modelo de gestão, de acompanhamento de gestão aí, através de um sistema que ele conseguiu implementar, eu acho que isso é ganho, realmente com o SGI.</i>	- Avalia como ganho a implementação do Sistema de Gestão Integrada do Inmetro (SGI).	Lógica instrumental do gerencialismo: não explicitada pelo sujeito
Proposição do sujeito	Que se mude o modelo de gestão da administração pública brasileira, e que se faça uma reforma política no país.	

Fonte: Elaboração própria com base na entrevista.

Conforme se extrai do Quadro 29, em relação à questão norteadora 2, o Auditor-Pleno da AUDIN reforça a categoria ‘Condicionantes da herança patrimonialista’, explicitada pelas condicionantes do clientelismo e do mandonismo local, pois identifica fortes influências políticas nos órgãos delegados, inclusive das indústrias locais.

Além disso, a categoria ‘Disfunções práticas da burocracia’ também é explicitada pelo Auditor-Pleno, reforçando as disfunções do formalismo e virtuosismo normativo, ao chamar atenção que, para se dar transparência a uma legislação, se criou uma outra legislação.

Por outro lado, o Auditor-Pleno da AUDIN não explicita a categoria ‘Lógica instrumental do gerencialismo’, pois avalia como ganho a implementação do Sistema de Gestão Integrada do Inmetro (SGI), ferramenta que segue princípios do gerencialismo.

O Auditor-Pleno da AUDIN propõe que se mude o modelo de gestão da administração pública brasileira, e que se faça uma reforma política no país, o que o sujeito acredita ser a única forma de resolver os problemas políticos no Brasil.

Apresentam-se a seguir os dados referentes à terceira questão norteadora:

Quadro 30 - Entrevista com o Auditor-Pleno da AUDIN (parte 3 de 5)

Questão norteadora 3: Qual é o significado de democratização da gestão atribuído pelos sujeitos		
Relatos	Interpretações do Pesquisador	Identificação das Categorias
<i>Na teoria, os grupos, os comitês, a razão de ser deles é bem bacana, teria tudo pra funcionar, mas, infelizmente, as questões políticas partidárias estão acima até dos próprios interesses técnicos; nesse encontro de informática, eu percebi muito claramente isso, quando se queriam discutir questões técnicas do sistema [...] o convênio é que tem que ser mudado, [...] tem que ser mais claro.</i>	- O Auditor-Pleno da AUDIN identifica que, na prática, ainda há fortes influências político-partidárias no modelo de relacionamento do INMETRO com a RBMLQ-I, sendo necessária uma mudança no convênio para tornar as regras mais claras.	Condicionantes da herança patrimonialista: fragilidades da democracia
<i>Então, fica difícil, né, porque a gente percebe que os grupos, eles tem interesses bons, pra poder melhorar o processo, a gestão do processo, mas as questões políticas novamente sobrepõem o interesse técnico, entendeu, da instituição, e aí, justamente, aí atrapalha.</i>	- Aponta que, mesmo com boas intenções quanto a melhorar a gestão dos processos, os grupos gestores da Rede colocam as questões políticas acima das técnicas, atrapalhando-as.	Disfunções práticas da burocracia: burocracia patrimonialista
<i>O órgão alega que é uma autarquia estadual e que ele não é obrigado, por mais que o convênio diga que é obrigado, ele diz que não é obrigado a utilizar o SGI em sua totalidade por força de governo, de leis de governo, etc, etc, que ele tem que atender o governo estadual, então ele utiliza minimamente só o que lhe convém no SGI, sistema de gestão.</i>	- Não obstante apoiar o SGI, enfatiza que os órgãos delegados procuram formas de não utilizá-lo em sua totalidade, alegando que devem atender também outros procedimentos estaduais.	Lógica instrumental do gerencialismo: negligência das questões políticas
Proposição do sujeito	Que o INMETRO aprimore o convênio, melhorando suas regras e tornando-as mais claras.	

Fonte: Elaboração própria com base na entrevista.

Conforme se extrai do Quadro 30, em relação à questão norteadora 3, o Auditor-Pleno da AUDIN reforça a categoria ‘Condicionantes da herança patrimonialista’, explicitada pela condicionante fragilidades da democracia, pois identifica que, na prática, ainda há fortes influências político-partidárias no modelo de relacionamento do INMETRO com a RBMLQ-I.

Além disso, quanto à categoria ‘Disfunções práticas da burocracia’, ela é explicitada pelo Auditor-Pleno da AUDIN, pois aponta que, mesmo com boas intenções quanto a melhorar a gestão dos processos, os grupos gestores da Rede colocam as questões políticas acima das técnicas, atrapalhando-as, o que caracteriza a burocracia patrimonialista.

O Auditor-Pleno da AUDIN também explicita a categoria ‘Lógica instrumental do gerencialismo’, pois, não obstante apoiar o SGI, enfatiza que os órgãos delegados procuram formas de não utilizá-lo em sua totalidade, alegando que devem atender também outros procedimentos estaduais. O modelo gerencialista falha ao negligenciar as questões políticas.

O sujeito propõe que o INMETRO aprimore o convênio, melhorando suas regras e tornando-as mais claras, para que se alcance o interesse maior, que é a defesa da sociedade.

Apresentam-se a seguir os dados referentes à quarta questão norteadora:

Quadro 31 - Entrevista com o Auditor-Pleno da AUDIN (parte 4 de 5)

Questão norteadora 4: Quais são as práticas de gestão social, possibilitadas pelos sujeitos, em relação à transparência		
Relatos	Interpretações do Pesquisador	Identificação das Categorias
<i>Quando sobe mais um nível, que é nível, justamente, da gestão, né, do presidente e da instituição, do órgão, que no caso havia alguns lá, que vestem a camisa de partidos de oposição ao governo federal, é uma barreira.</i>	- O Auditor-Pleno da AUDIN identifica que gestores ligados a partidos de oposição ao atual partido do governo federal representam barreiras à gestão.	Condicionantes da herança patrimonialista: fragilidades da democracia
<i>É, na verdade a gente percebe que os interesses mudam, de acordo conforme muda o nível da pessoa dentro do IPPEM, quando eu trato de um determinado assunto, quer dizer, com o técnico, ele entende, vai à sua cidade, de imediato ele se coloca a disposição, ele percebe o que pode ser feito pra alcançar o seu objetivo, e tal, é estabelecido as diretrizes.</i>	- Enfatiza que o pessoal ligado às atividades técnicas desenvolvidas pelos IPPEM segue mais as diretrizes que o pessoal dos cargos políticos, quanto ao alcance dos objetivos e à disponibilização de informações.	Disfunções práticas da burocracia: não explicitada pelo sujeito
<i>Quando existe isso [transparência], não existe de dentro pra fora, ou seja, não é um procedimento criado pelo próprio IPPEM, pelo próprio órgão, pra sociedade, mas é ao contrário, a sociedade através do estado exige isso, e os estado pra todos os órgãos, incluindo os IPPEM, tem que fazer, por obrigação fazer. Então é um atendimento, uma exigência do estado, da sociedade do estado.</i>	- Aponta que só há transparência na gestão dos IPPEM quando estes são obrigados a fazê-lo, sobretudo quando os governos estaduais exigem ações dos órgãos nesse sentido.	Lógica instrumental do gerencialismo: negligência quanto à democratização do Estado
Proposição do sujeito	Reafirma que o INMETRO tem que aprimorar o convênio, melhorando as regras do jogo, para tornar a gestão dos IPPEM mais transparente.	

Fonte: Elaboração própria com base na entrevista.

Conforme se extrai do Quadro 31, em relação à questão norteadora 4, o Auditor-Pleno da AUDIN reforça a categoria ‘Condicionantes da herança patrimonialista’, explicitada pela condicionante fragilidades da democracia, pois identifica que gestores ligados a partidos de oposição ao atual partido do governo federal representam barreiras à gestão.

Por outro lado, o Auditor-Pleno da AUDIN não explicita a categoria ‘Disfunções práticas da burocracia’, ao enfatizar que o pessoal ligado às atividades técnicas desenvolvidas pelos IPEM segue mais as diretrizes que o pessoal dos cargos políticos, quanto ao alcance dos objetivos e à disponibilização de informações, valorizando a profissionalização técnica.

Já quanto à categoria ‘Lógica instrumental do gerencialismo’, ela é explicitada pelo Auditor-Pleno da AUDIN, pois aponta que só há transparência na gestão dos IPEM quando estes são obrigados a fazê-lo, sobretudo quando os governos estaduais exigem ações dos órgãos nesse sentido. O modelo gerencial negligencia ações de democratização do Estado.

O Auditor-Pleno da AUDIN reafirma que o INMETRO deve aprimorar o convênio, melhorando as regras do jogo, para tornar a gestão dos IPEM mais transparente.

Apresentam-se a seguir os dados referentes à quinta questão norteadora:

Quadro 32 - Entrevista com o Auditor-Pleno da AUDIN (parte 5 de 5)

Questão norteadora 5: Quais são as ações realizadas para a efetivação do controle social por meio da auditoria de gestão governamental		
Relatos	Interpretações do Pesquisador	Identificação das Categorias
<i>Estamos com 4 anos de SGI [...] no Inmetro, o problema maior, o mais complicado de se entender, de se trabalhar essa informação, é saber que o Inmetro é gestor do sistema, é dono do sistema, mas o próprio Inmetro Sede não utiliza muito o sistema.</i>	- O Auditor-Pleno da AUDIN aponta que o INMETRO exige que os IPEM utilizem o SGI, mas internamente poucos setores da Sede o utilizam.	Condicionantes da herança patrimonialista: fragilidades da democracia
<i>É só o Inmetro seguir a legislação, que pelo menos os relatórios de auditoria, sejam colocados na internet, entendeu? Isso aí, seria uma grande coisa, um grande avanço, atenderia o controle social, ou seja, atender o que a legislação exige.</i>	- Indica a importância de o INMETRO disponibilizar os relatórios de auditoria na internet, por ser uma exigência do sistema legal.	Disfunções práticas da burocracia: não explicitada pelo sujeito
<i>Agora, com o SGI, facilitou o nosso trabalho de pré-auditoria, entendeu? Que a gente já consegue fazer uma pré-auditoria, então, isso tá indo no ritmo que os órgãos de controle tem implementado de gestão, ou seja, uma auditoria um pouco a distância. Então, nesse ponto, a gente avançou muito, entendeu? Mas em outros, que é, justamente, nessa questão de processo, auditoria de processos [auditoria de resultados], eu acho que retrocedeu demais.</i>	- Enfatiza que o SGI facilitou o trabalho de pré-auditoria, seguindo as tendências dos órgãos de controle, e que ainda precisa avançar em termos de auditoria de resultados.	Lógica instrumental do gerencialismo: não explicitada pelo sujeito
Proposição do sujeito	Que o INMETRO filtre as informações do SGI e as disponibilize no seu site, para apoiar e possibilitar a efetivação do controle social.	

Fonte: Elaboração própria com base na entrevista.

Conforme se extrai do Quadro 32, em relação à questão norteadora 5, o Auditor-Pleno da AUDIN reforça a categoria ‘Condicionantes da herança patrimonialista’, explicitada pela condicionante fragilidades da democracia, ao apontar que o INMETRO exige que os IPEM utilizem o SGI, mas internamente poucos setores da Sede o utilizam.

Já quanto à categoria ‘Disfunções práticas da burocracia’, ela não é explicitada pelo Auditor-Pleno da AUDIN, pois, ao contrário, indica a importância de o INMETRO disponibilizar os relatórios de auditoria na *internet*, por ser uma exigência do sistema legal.

Além disso, o Auditor-Pleno da AUDIN também não explicita a categoria ‘Lógica instrumental do gerencialismo’, enfatizando que o SGI facilitou o trabalho de pré-auditoria, seguindo as tendências dos órgãos de controle, e que ainda precisa avançar em termos de auditoria de resultados.

O Auditor-Pleno da AUDIN propõe que o INMETRO filtre as informações do SGI e as disponibilize no seu *site*, para apoiar e possibilitar a efetivação do controle social.

Assim, apresentam-se a seguir os quadros referentes aos dados extraídos da 6ª entrevista, com o Auditor-Especialista da AUDIN, por meio de cada questão norteadora:

Quadro 33 - Entrevista com o Auditor-Especialista da AUDIN (parte 1 de 5)

Questão norteadora 1: Como se relacionam os sujeitos dos órgãos delegados do INMETRO		
Relatos	Interpretações do Pesquisador	Identificação das Categorias
<i>Sim, as pessoas de carreira que vem do longo de algum tempo a relação é a mesma, as pessoas novas que vem entrando a relação é totalmente diferente porque, principalmente pela falta de entendimento do que realmente é o Inmetro né, então são pessoas que vem com cargos políticos, com visões diferentes [...] traz um certo desconforto.</i>	- O Auditor-Especialista da AUDIN percebe que as pessoas que entram no INMETRO por meio de cargos políticos, por não conhecerem bem a instituição, trazem certo desconforto para os servidores por suas decisões pessoais.	Condicionantes da herança patrimonialista: personalismo
<i>As relações hoje são muito entre as chefias né, como é que eu posso dizer, alta gerência né pra alta gerência, entre Inmetro e Rede, e o corpo mesmo que faz andar, funcionar, existe uma certa distância, então acredito que a barreira hoje entre Corede e Rede seria essa aproximação maior entre o corpo funcional do Inmetro e dos IPEMs.</i>	- Indica que o relacionamento do INMETRO com os órgãos da Rede se dá mais por meio dos cargos de confiança da alta administração, em detrimento da aproximação dos servidores do INMETRO com servidores dos órgãos delegados.	Disfunções práticas da burocracia: rigidez hierárquica
<i>Há alguns momentos que sinalizam pra que os gestores tenham a posição do que está acontecendo naquele órgão, são os pontos positivos aí, que é o plano de aplicação, o SGI e o plano de trabalho, então isso aí são pontos bem positivos da Corede com a Rede.</i>	- Enfatiza que há pontos positivos na Coordenação da Rede com os órgãos delegados, sobretudo quanto à gestão por meio do Sistema de Gestão Integrada (SGI).	Lógica instrumental do gerencialismo: não explicitada pelo sujeito
Proposição do sujeito	Que o INMETRO estreite mais as relações com a Rede, que hoje se dão muito mais entre as chefias do que entre os servidores.	

Fonte: Elaboração própria com base na entrevista.

Conforme se extrai do Quadro 33, em relação à questão norteadora 1, o Auditor-Especialista da AUDIN reforça a categoria ‘Condicionantes da herança patrimonialista’, explicitada pela condicionante do personalismo, pois percebe que as pessoas que entram no INMETRO por meio de cargos políticos, por não conhecerem bem a instituição, trazem certo desconforto para os servidores por suas decisões pessoais.

Quanto à categoria ‘Disfunções práticas da burocracia’, ela também é explicitada, pois indica que o relacionamento do INMETRO com os órgãos da Rede se dá mais por meio dos cargos de confiança da alta administração, em detrimento da aproximação dos servidores do INMETRO com servidores dos órgãos delegados, caracterizando a rigidez hierárquica.

Por outro lado, não explicita a categoria ‘Lógica instrumental do gerencialismo’, pois vê o contrário dela, enfatizando que há pontos positivos na Coordenação da Rede com os órgãos delegados, sobretudo quanto à gestão por meio do Sistema de Gestão Integrada (SGI).

O Auditor-Especialista da AUDIN propõe que o INMETRO estreite mais as relações com a Rede, que hoje se dão muito mais entre as chefias do que entre os servidores.

Apresentam-se a seguir os dados referentes à segunda questão norteadora:

Quadro 24 - Entrevista com o Auditor-Especialista da AUDIN (parte 2 de 5)

Questão norteadora 2: Quais são os modelos de gestão empregados pelos sujeitos dos órgãos delegados do INMETRO		
Relatos	Interpretações do Pesquisador	Identificação das Categorias
<i>É muito relativo né a questão de melhorar, depende muito de como a alta gerência vê porque se não houver um comprometimento e uma visão tanto de baixo pra cima quanto de cima pra baixo a coisa vai continuar no que está, “faz o que eu mando e esquece o que você sabe”, e tem muitas gerências que conduz dessa forma.</i>	<ul style="list-style-type: none"> - O Auditor-Especialista da AUDIN identifica a necessidade da troca de informações entre os níveis hierárquicos; - Aponta que muitos gestores trabalham de forma autoritária. 	Condicionantes da herança patrimonialista: autoritarismo
<i>Não porque não sei também pelo meu, não estou muito próximo, mas os comitês de alguns anos atrás mostravam a mesma fraqueza de se reunir e estar se encontrando com datas lá, já pré-agendadas anualmente, se reuniam, se discutiam, mas não saía da teoria; a prática assim, não vejo muito sucesso nesses comitês não.</i>	- Indica fraquezas nos comitês de gestão da Rede, que se reúnem periodicamente, quanto às decisões não ocorrerem na prática, apenas cumprindo-se formalidades.	Disfunções práticas da burocracia: formalismo
<i>[...] como a gente sempre ouve falar de reuniões para, não é pra se discutir, é informativa, então muitas das vezes você chega pra tentar expor algumas necessidades, algumas ideias e você foi pra aquela reunião pra ser informado do que vai ser.</i>	- Enfatiza que não há muito espaço para discussões mais profundas nas reuniões da Rede, sendo a maioria delas apenas informativas.	Lógica instrumental do gerencialismo: instrumentalização da gestão
Proposição do sujeito	Que o INMETRO melhore a interação entre quem formula e quem executa, com troca de informações subindo e descendo entre os níveis hierárquicos, uma via de mão dupla.	

Fonte: Elaboração própria com base na entrevista.

Conforme se extrai do Quadro 34, em relação à questão norteadora 2, o Auditor-Especialista da AUDIN reforça a categoria ‘Condicionantes da herança patrimonialista’, explicitada pela condicionante do autoritarismo, ao apontar que muitos gestores trabalham de forma autoritária, sem troca de informações entre os níveis hierárquicos.

Quanto à categoria ‘Disfunções práticas da burocracia’, ela também é explicitada pelo Auditor-Especialista da AUDIN, indicando fraquezas nos comitês de gestão da Rede, que se reúnem periodicamente, quanto às decisões não ocorrerem na prática, apenas cumprindo-se formalidades, caracterizando a disfunção do formalismo.

Além disso, o Auditor-Especialista da AUDIN explicita a categoria ‘Lógica instrumental do gerencialismo’, enfatizando que não há muito espaço para discussões mais profundas nas reuniões da Rede, sendo a maioria delas apenas informativas.

O Auditor-Especialista da AUDIN propõe que o INMETRO melhore a interação entre quem formula e quem executa, com troca de informações subindo e descendo entre os níveis hierárquicos, uma via de mão dupla.

Apresentam-se a seguir os dados referentes à terceira questão norteadora:

Quadro 35 - Entrevista com o Auditor-Especialista da AUDIN (parte 3 de 5)

Questão norteadora 3: Qual é o significado de democratização da gestão atribuído pelos sujeitos		
Relatos	Interpretações do Pesquisador	Identificação das Categorias
<i>A minha visão ao decorrer do meu tempo de Inmetro com a divulgação das atividades do Inmetro hoje poderia dizer que evoluiu [...] a divulgação do Inmetro, a televisão, nos meios de comunicação, nos equipamentos você vê bem transparente, brincados, qualquer coisa que você compra hoje você vê lá o selo Inmetro e as divulgações então eu vejo assim um crescimento muito grande.</i>	- O Auditor-Especialista da AUDIN percebe que as atividades do INMETRO têm amplo alcance sobre os produtos comprados pelas pessoas, além do aumento da transparência nas divulgações.	Condicionantes da herança patrimonialista: não explicitada pelo sujeito
<i>Quando a auditoria tá pelo menos uma vez no ano, está orientando, apontando os erros, as falhas no procedimento tanto da área técnica quanto da área administrativa, e apontando em relatórios aonde eles vêm tendo uma certa melhoria no procedimento interno deles.</i>	- Aponta que a auditoria interna contribui para a identificação de falhas e melhorias nos procedimentos internos dos órgãos delegados.	Disfunções práticas da burocracia: não explicitada pelo sujeito
<i>A Rede recebe, tem as suas reuniões com a Corel, regionais, plenárias, mas a auditoria que é uma das maiores orientadoras da rede, ela só está no órgão uma vez por ano, e ultimamente nem uma vez por ano, já não tá tendo mais equipe suficiente para atender a necessidade da Rede.</i>	- Enfatiza o aumento da demanda de trabalho, mas com equipe reduzida, com a realidade exigindo muitos resultados com poucas pessoas.	Lógica instrumental do gerencialismo: inadequações de práticas oriundas do setor privado
Proposição do sujeito	Realizar um estudo comparativo anual de como os IPEM estão se desenvolvendo, podendo-se elaborar um indicador de atendimento às demandas da sociedade.	

Fonte: Elaboração própria com base na entrevista.

Conforme se extrai do Quadro 35, em relação à questão norteadora 3, o Auditor-Especialista da AUDIN não explicita a categoria ‘Condicionantes da herança patrimonialista’. Percebe o oposto, que as atividades do INMETRO têm amplo alcance sobre os produtos comprados pelas pessoas, além do aumento da transparência nas divulgações.

Quanto à categoria ‘Disfunções práticas da burocracia’, ela também não é explicitada pelo Auditor-Especialista da AUDIN, pois vê o contrário dela, apontando que a auditoria interna contribui para a identificação de falhas e melhorias nos procedimentos internos dos órgãos delegados, o que se aproxima das características da burocracia weberiana.

Por outro lado, o Auditor-Especialista da AUDIN explicita a categoria ‘Lógica instrumental do gerencialismo’, enfatizando o aumento da demanda de trabalho, mas com equipe reduzida, com a realidade exigindo muitos resultados com poucas pessoas. Isso pode ser caracterizado como inadequações, no setor público, de práticas oriundas do setor privado.

Propõe a realização de um estudo comparativo anual de como os IPEM estão se desenvolvendo, podendo-se elaborar um indicador de atendimento às demandas da sociedade.

Apresentam-se a seguir os dados referentes à quarta questão norteadora:

Quadro 36 - Entrevista com o Auditor-Especialista da AUDIN (parte 4 de 5)

Questão norteadora 4: Quais são as práticas de gestão social, possibilitadas pelos sujeitos, em relação à transparência		
Relatos	Interpretações do Pesquisador	Identificação das Categorias
<i>O modelo de gestão do governo federal ele é simplesmente de uma forma, vamos voltar a falar de teoria, muito bom, é muito bom na teoria, mas na prática posso dizer que tem muito a desejar, até porque quando a gente vai falar de realidades aonde toda essa gestão é entregue nas mãos de políticos, e políticos não estão interessados em manter uma linha.</i>	- O Auditor-Especialista da AUDIN indica que o modelo de gestão do governo federal é muito bom na teoria. Entretanto, expõe as articulações políticas inadequadas no modelo de atuação da sua própria organização.	Condicionantes da herança patrimonialista: personalismo e fragilidades da democracia expostos na atuação da organização.
<i>Em se tratando de Inmetro, órgão altamente técnico, é um órgão que trabalha em cima de normas, em cima de procedimentos, e de um fator principal que trabalha na defesa do consumidor, trabalha para a sociedade.</i>	- Enfatiza que o INMETRO é um órgão bastante técnico, mas que suas normas e procedimentos estão voltados para a sociedade.	Traços da gestão societal: categoria emergente explicitada pelo sujeito
<i>Os IPEMs deveriam ser vistos de uma forma diferente, ser visto de uma forma responsável na hora de estar indicando uma pessoa para um cargo dentro de um IPEM, porque é de muita responsabilidade, nós trabalhamos para a sociedade e a sociedade cobra e sempre vai cobrar, e se você não tem uma pessoa à altura para dar uma resposta à sociedade, você só vai ter piores na imagem do próprio Inmetro.</i>	- Aponta a necessidade das indicações para os cargos políticos dos IPEM serem feitas com mais responsabilidade, considerando que essas pessoas terão que dar respostas à sociedade.	Lógica instrumental do gerencialismo: negligência quanto à democratização do Estado
Proposição do sujeito	Na Rede teriam que ser respeitados, no mínimo, pré-requisitos para indicação de pessoas aos cargos de chefia, para que a gestão pudesse fluir melhor.	

Fonte: Elaboração própria com base na entrevista.

Conforme se extrai do Quadro 36, em relação à questão norteadora 4, o Auditor-Especialista da AUDIN explicita a categoria ‘Condicionantes da herança patrimonialista’, pois indica que o modelo de gestão do governo federal é muito bom na teoria, mas na prática os políticos não mantêm a linha de atuação do modelo, mas agem sobretudo por seus interesses pessoais, o que pode ser caracterizado pela condicionante do personalismo.

Por outro lado, o entrevistado não explicita a categoria ‘Disfunções práticas da burocracia’, ao enfatizar que o apesar de ser é um órgão bastante técnico, suas normas e procedimentos estão voltados para a sociedade. Aqui se viu o sujeito resgatar, entre os objetivos da organização, traços da gestão societal, explicitando essa categoria emergente.

Já quanto à categoria ‘Lógica instrumental do gerencialismo’, ela é explicitada, pois aponta a necessidade das indicações para os cargos políticos dos IPEM serem feitas com mais responsabilidade, considerando que essas pessoas terão que dar respostas à sociedade.

Acredita que, para que a gestão pudesse fluir melhor, na Rede teriam que ser respeitados, no mínimo, pré-requisitos para indicação de pessoas aos cargos de chefia.

Apresentam-se a seguir os dados referentes à quinta questão norteadora:

Quadro 37 - Entrevista com o Auditor-Especialista da AUDIN (parte 5 de 5)

Questão norteadora 5: Quais são as ações realizadas para a efetivação do controle social por meio da auditoria de gestão governamental		
Relatos	Interpretações do Pesquisador	Identificação das Categorias
<i>Como que a sociedade pode ficar satisfeita com esse tipo de governo que não atende as necessidades da sociedade, e para os interesses próprios deles, atentamente estão ali juntinhos pra poder fazer a sua própria lei e poder beneficiar os seus caprichos.</i>	- O Auditor-Especialista da AUDIN transfere para os governantes do país a responsabilidade da atuação da sua organização no tocante à articulação com a sociedade.	Condicionantes da herança patrimonialista: fragilidades da democracia que se refletem dentro da organização
<i>A sociedade cobrar é um direito, e o outro lado que são as autoridades é pensar no seu caráter como cidadão, se fosse ele que tivesse do outro lado como que ele aceitaria, se fosse um familiar dele que tivesse passando por uma necessidade, dependendo de um hospital público que nunca funciona, dependendo de um colégio público que funciona precariamente, e outros segmentos públicos.</i>	- Indica a importância do direito que os cidadãos tem de cobrar serviços públicos que atendam às necessidades da sociedade, não aceitando que as autoridades descumpram seus deveres.	Disfunções práticas da burocracia: não explicitada pelo sujeito
<i>As manifestações [populares] são mais do que justas, tirando aquelas de violência, que inclusive também são coisas políticas, de adversários políticos que promovem esse tipo de baderna para denegrir a imagem de a ou de b, mas na verdade a insatisfação da sociedade é geral em todos os segmentos.</i>	- Enfatiza que a sociedade está insatisfeita com os políticos e segmentos públicos, e que as manifestações populares, de um modo geral são justas no tocante às suas insatisfações quanto aos serviços públicos.	Lógica instrumental do gerencialismo: negligência das questões políticas na gestão
Proposição do sujeito	Que as autoridades tenham caráter, personalidade, princípios, posição para ouvir o que a sociedade necessita e tem a dizer.	

Fonte: Elaboração própria com base na entrevista.

Conforme se extrai do Quadro 37, em relação à questão norteadora 5, o Auditor-Especialista da AUDIN reforça a categoria ‘Condicionantes da herança patrimonialista’, explicitada pela condicionante fragilidades da democracia. Importante ressaltar que o sujeito transfere para os governantes do país a responsabilidade da atuação da sua própria organização no tocante à articulação com a sociedade.

Já quanto à categoria ‘Disfunções práticas da burocracia’, ela não é explicitada, ao indicar a importância do direito que os cidadãos tem de cobrar serviços públicos que atendam às necessidades da sociedade, não aceitando que as autoridades descumpram seus deveres.

Por outro lado, o Auditor-Especialista da AUDIN explicita a categoria ‘Lógica instrumental do gerencialismo’, enfatizando que a sociedade, em geral, está insatisfeita com os políticos e segmentos públicos, e que as manifestações populares de um modo geral são justas no tocante às suas insatisfações relacionadas aos serviços públicos e que podem estar relacionadas à negligência das questões políticas, característica do modelo gerencialista.

O Auditor-Especialista da AUDIN defende que as autoridades tenham caráter, personalidade, princípios, posição para ouvir o que a sociedade necessita e tem a dizer.

Assim, apresentam-se a seguir os quadros referentes aos dados extraídos da 7ª entrevista, com o Auditor-Técnico da AUDIN, por meio de cada questão norteadora:

Quadro 38 - Entrevista com o Auditor-Técnico da AUDIN (parte 1 de 5)

Questão norteadora 1: Como se relacionam os sujeitos dos órgãos delegados do INMETRO		
Relatos	Interpretações do Pesquisador	Identificação das Categorias
<i>Eu não tive problema, soube de colegas que tiveram, mas até hoje eu não tive problema nenhum com auditado. Alguns, de repente, não aceitam muito quando você, é, questiona até alguma questão política, que está em jogo ali.</i>	- O Auditor-Técnico da AUDIN garante que nunca teve problema com os auditados, mas sabe de colegas que tiveram ao questionar políticas.	Condicionantes da herança patrimonialista: fragilidades da democracia
<i>Você senta com ele e explica com base na legislação, aí você mostra a ele, olha, você tá fazendo assim, a legislação manda você fazer assim, você tá entendendo? Aí, ele vê, porque quando a gente demonstra que ele tá errado na lei, ele acata, e não vem com grosseria e nem com nada. Eu nunca tive problema.</i>	- Indica a necessidade de seguir à risca o que manda a legislação, sempre a evidenciando ao auditado para confirmar onde ele está errando.	Disfunções práticas da burocracia: não explicitada pelo sujeito
<i>Eu nunca tive problema com nenhum auditado. Quando eu vou conversar, talvez, de repente, leva a crer que é uma maneira que você se expressa e a maneira a qual você dirige ao auditado, né? Se você sabe falar com ele, tenta explicar, vai na legislação e tudo, ele entende, se você for um pouco mais ríspido, ele de repente se sentir um pouco ameaçado, ele vai agir com certa indiferença.</i>	- Enfatiza a importância de se dirigir ao auditado com educação e equilíbrio emocional, além de explicar o trabalho sempre com base na legislação.	Lógica instrumental do gerencialismo: não explicitada pelo sujeito
Proposição do sujeito	Que os auditores sempre demonstrem na própria legislação quais cláusulas os auditados estão descumprindo, e como eles podem passar a fazer da forma correta.	

Fonte: Elaboração própria com base na entrevista.

Conforme se extrai do Quadro 38, em relação à questão norteadora 1, o Auditor-Técnico da AUDIN reforça a categoria ‘Condicionantes da herança patrimonialista’, explicitada pela condicionante fragilidades da democracia, pois, ainda que garanta não ter problema com os auditados, sabe de colegas que já tiveram ao questionar suas políticas.

Por outro lado, quanto à categoria ‘Disfunções práticas da burocracia’, ela não é explicitada pelo Auditor-Técnico da AUDIN, pois reforça a burocracia weberiana, ao indicar a necessidade de seguir à risca o que manda a legislação, sempre a evidenciando ao auditado para confirmar onde ele está errando.

O Auditor-Técnico da AUDIN também não explicita a categoria ‘Lógica instrumental do gerencialismo’, pois considera as questões políticas e de democratização em seu trabalho, ao enfatizar a importância de se dirigir ao auditado com educação e equilíbrio emocional, além de explicar o trabalho sempre com base na legislação.

Propõe que os auditores sempre demonstrem na própria legislação quais cláusulas os auditados estão descumprindo, e como eles podem passar a fazer da forma correta.

Apresentam-se a seguir os dados referentes à segunda questão norteadora:

Quadro 39 - Entrevista com o Auditor-Técnico da AUDIN (parte 2 de 5)

Questão norteadora 2: Quais são os modelos de gestão empregados pelos sujeitos dos órgãos delegados do INMETRO		
Relatos	Interpretações do Pesquisador	Identificação das Categorias
<i>Existem alguns entraves, assim, determinado órgão não tá cumprindo o plano de aplicação, [...] vamos supor, não apresentou a prestação de contas, no SGI, ele tem que estar com a prestação de contas atualizada, aprovada, pra repassar recurso, e isso não tá acontecendo. A gente sabe que tem alguns órgãos que tem o repasse e não tem prestação de contas.</i>	- O Auditor-Técnico da AUDIN identifica entraves no modelo de gestão, relacionados a órgãos delegados que não tem sua prestação de contas aprovada, e que ainda assim continuam recebendo recursos do INMETRO.	Condicionantes da herança patrimonialista: falta de transparência no tocante à prestação de contas
<i>Um modelo, assim, os outros, um vai vendo que o outro tá fazendo, e ele vai trabalhar com mais seriedade na gestão dele, sabe, não vai desviar recurso, e a prestação de contas não tá aprovada, ele não recebe recurso, ele vai fazer de tudo conforme manda ali, o figurino, pra na próxima ele receber o recurso.</i>	- Chama atenção para que os órgãos só recebam recursos se realmente estiverem com a prestação de contas aprovada, fazendo com que um incentive o outro a seguir as regras.	Disfunções práticas da burocracia: não explicitada pelo sujeito
<i>O que já avançou, e foi bom, eu acho o controle do coletor de dados, essa entrada dos coletores de dados e ele ser migrado direto pro SGI, eu acho que é muito importante isso, muito importante, e ali, também, com isso, é, você minimiza, né, não totalmente, mas acho que minimiza bastante as fraudes.</i>	- Avalia como ganho a implementação do Sistema de Gestão Integrada (SGI), que controla a entrada de dados diretamente por meio de coletores eletrônicos, dificultando fraudes.	Lógica instrumental do gerencialismo: não explicitada pelo sujeito
Proposição do sujeito	Que o INMETRO só passe recursos estritamente para os órgãos que estiverem com sua prestação de contas atualizada e aprovada.	

Fonte: Elaboração própria com base na entrevista.

Conforme se extrai do Quadro 39, em relação à questão norteadora 2, o Auditor-Técnico da AUDIN reforça a categoria ‘Condicionantes da herança patrimonialista’, explicitada pela condicionante da falta de transparência no tocante à prestação de contas, pois identifica entraves no modelo de gestão, relacionados a órgãos delegados que não tem sua prestação de contas aprovada, e que ainda assim continuam recebendo recursos federais.

Por outro lado, a categoria ‘Disfunções práticas da burocracia’ não é explicitada, pois chama atenção para que os órgãos só recebam recursos se realmente estiverem com a prestação de contas aprovada, fazendo com que um incentive o outro a seguir as regras.

O Auditor-Técnico da AUDIN também não explicita a categoria ‘Lógica instrumental do gerencialismo’, pois avalia como ganho a implementação do Sistema de Gestão Integrada (SGI), que controla a entrada de dados diretamente por meio de coletores eletrônicos, dificultando fraudes.

Assim, o Auditor-Técnico da AUDIN cobra que o INMETRO só passe recursos estritamente para os órgãos que estiverem com sua prestação de contas atualizada e aprovada.

Apresentam-se a seguir os dados referentes à terceira questão norteadora:

Quadro 40 - Entrevista com o Auditor-Técnico da AUDIN (parte 3 de 5)

Questão norteadora 3: Qual é o significado de democratização da gestão atribuído pelos sujeitos		
Relatos	Interpretações do Pesquisador	Identificação das Categorias
<i>E uma coisa que acho que o SGI é assim uma boa ferramenta gerencial, mas ele ainda tem suas falhas, porque é alimentado por mãos humanas, não é um sistema que migra pra cá e pra lá, eu boto determinada coisa lá, mas se quiser eu posso trocar aquele número ali. Na questão da confiabilidade deixa a desejar.</i>	- O Auditor-Técnico da AUDIN, não obstante apoiar o SGI, avalia que o sistema ainda deixa a desejar quanto à questão da confiabilidade, visto que, em geral, quem o alimenta pode modificar seus dados.	Condicionantes da herança patrimonialista: fragilidades da democracia
<i>Até mesmo a auditoria do estado, se submetem totalmente ao estado, não faz nada se o estado não deixar, apesar da aplicação ser recurso federal, mas lá no estado ele tem que andar conforme, tem estado aí que eles olham todos os processos, só libera se tiver de acordo.</i>	- Aponta que muitos órgãos delegados passam por um controle rígido das auditorias dos estados federados, sobretudo quanto aos processos.	Disfunções práticas da burocracia: não explicitada pelo sujeito
<i>Nessas plenárias eles discutem muito sobre os problemas que estão acontecendo [...]. Agora, eu acho o seguinte, que eles escutam, a administração escuta tudo que o auditado fala, do que cada órgão fala, mas eu acho que eles absorvem de um ou outro e eles colocam em prática se a administração verificar se é conveniente ou não, é o que eu acho, se não é conveniente eles não fazem, eles só escutam.</i>	- Enfatiza que há espaço nas plenárias para os órgãos delegados apresentarem suas necessidades, mas que o INMETRO só coloca em prática se for conveniente para sua administração, propondo que o INMETRO passe a colocar essas decisões em prática.	Lógica instrumental do gerencialismo: negligência quanto às questões políticas, afetando os processos democráticos no interior da instituição
Proposição do sujeito	Que o INMETRO realmente coloque em prática as decisões que atendam as necessidades dos IPEM, manifestadas sobretudo nas reuniões plenárias da Rede.	

Fonte: Elaboração própria com base na entrevista.

Conforme se extrai do Quadro 40, em relação à questão norteadora 3, o Auditor-Técnico da AUDIN reforça a categoria ‘Condicionantes da herança patrimonialista’, explicitada pela condicionante fragilidades da democracia, pois, não obstante apoiar o SGI, avalia que o sistema ainda deixa a desejar quanto à questão da confiabilidade, visto que, em geral, quem o alimenta pode modificar seus dados.

Já quanto à categoria ‘Disfunções práticas da burocracia’, ela não é explicitada pelo Auditor-Técnico da AUDIN, pois aponta que muitos órgãos delegados passam por um controle rígido das auditorias dos estados federados, sobretudo quanto aos processos.

Por outro lado, o Auditor-Técnico da AUDIN explicita a categoria ‘Lógica instrumental do gerencialismo’, enfatizando que há espaço nas plenárias para os órgãos delegados apresentarem suas necessidades, mas que o INMETRO só coloca em prática se for conveniente para sua administração. O modelo gerencialista negligencia as questões políticas.

O sujeito propõe que o INMETRO realmente coloque em prática as decisões que atendam as necessidades dos IPem, manifestadas sobretudo nas reuniões plenárias da Rede.

Apresentam-se a seguir os dados referentes à quarta questão norteadora:

Quadro 41 - Entrevista com o Auditor-Técnico da AUDIN (parte 4 de 5)

Questão norteadora 4: Quais são as práticas de gestão social, possibilitadas pelos sujeitos, em relação à transparência		
Relatos	Interpretações do Pesquisador	Identificação das Categorias
<i>Eu costumo visitar a página daquele órgão que eu tô indo fazer auditoria, e eu percebo que têm alguns [...] que colocam no site todos os programas que eles fazem de auditoria, de programas de páscoa, programas do dia das mães, eles fazem alguns programas especiais assim, e isso demonstra pra população o que o Inmetro tá fazendo nos estados.</i>	- O Auditor-Técnico da AUDIN identifica que alguns órgãos procuram divulgar para a população nos estados as fiscalizações no comércio realizadas em épocas especiais, como a páscoa e dia das mães, em defesa dos consumidores.	Traços da gestão societal: categoria emergente explicitada pelo sujeito
<i>Bom, no SGI, ele tem muitas informações ali, se você for na informação da prestação de contas, é, no plano de aplicação, né, você vai ver ali que ele separa tudinho, eu gastei X, Y, e na prestação de contas lá tem o extrato, é anexado o extrato bancário, aí tem o que entra e o que sai e o que vai pra pagamento.</i>	- Enfatiza que no sistema de gestão integrada há procedimentos bem detalhados para se checar a prestação de contas dos órgãos.	Disfunções práticas da burocracia: não explicitada pelo sujeito
<i>Os programas que ele faz pra sociedade, né, ele tem que estar com a prestação de contas atualizada para a sociedade [...] nós consumidores, somos leigos em algumas coisas né, então eu vou visitar uma página, vou falar, legal, eles estão fazendo isso, mas eu não tenho como mensurar o que ele gastou.</i>	- Aponta que, não obstante alguns órgãos divulguem seus programas e ações no site, não há transparência quanto ao quantitativo de recursos que estão sendo gastos, devendo estes prestar contas à sociedade.	Lógica instrumental do gerencialismo: negligência quanto às questões políticas, afetando os processos democráticos no interior da instituição
Proposição do sujeito	Que os órgãos delegados disponibilizem mais informações em seus sites quanto aos gastos realizados com os recursos do convênio, para prestar contas à sociedade.	

Fonte: Elaboração própria com base na entrevista.

Conforme se extrai do Quadro 41, em relação à questão norteadora 4, o Auditor-Técnico da AUDIN não explicita a categoria ‘Condicionantes da herança patrimonialista’, ao identificar que alguns órgãos procuram divulgar para a população nos estados as fiscalizações no comércio realizadas em épocas especiais, como a páscoa e dia das mães, em defesa dos consumidores, o que busca aproximar a gestão pública da sociedade. Dessa forma, o sujeito está sugerindo traços da gestão societal nas ações do INMETRO à medida que menciona maior interação da instituição com a sociedade, explicitando essa categoria emergente.

Já quanto à categoria ‘Disfunções práticas da burocracia’, ela também não é explicitada pelo Auditor-Técnico da AUDIN. Enfatiza, todavia, que no sistema de gestão integrada há procedimentos bem detalhados para se checar a prestação de contas dos órgãos.

Por outro lado, o Auditor-Técnico da AUDIN explicita a categoria ‘Lógica instrumental do gerencialismo’, apontando que, não obstante alguns órgãos divulguem seus programas e ações no site, não há transparência quanto ao quantitativo de recursos que estão sendo gastos, o que caracteriza a negligência no tocante à responsabilização da organização perante a sociedade, afetando procedimentos internos com maior potencial democrático.

O sujeito defende que os órgãos delegados disponibilizem mais informações em seus sites quanto aos gastos realizados com os recursos do convênio, para uma prestação de contas mais detalhada desses gastos à sociedade.

Apresentam-se a seguir os dados referentes à quinta questão norteadora:

Quadro 42 - Entrevista com o Auditor-Técnico da AUDIN (parte 5 de 5)

Questão norteadora 5: Quais são as ações realizadas para a efetivação do controle social por meio da auditoria de gestão governamental	
Relatos	Interpretações do Pesquisador
<i>[...] fez tudo que tá no seu plano de trabalho? Porque é isso daí que a sociedade quer saber. É que nem um governador, porque eu vou asfaltar a rua tal, então, eu falei que ia fazer, mas eu não fiz. Por que você não fez? Será que você desviou recurso pra outra coisa?</i>	- O Auditor-Técnico da AUDIN questiona se a administração pública está realmente cumprindo sua função, exemplificando que faz outra coisa diferente da que prometeu.
<i>Tá sobrando aqui, aí tudo bem, tem essas reuniões plenárias, aí chega lá e fala [deveria falar], olha eu coloquei pra 4 anos porque eu vou gastar 2 mil em diárias, mas não vai ser isso tudo, porque eu já não vou viajar tanto, vamos remanejar isso aqui?</i>	- Indica a necessidade de o INMETRO flexibilizar o planejamento e aproveitar as reuniões plenárias para reajustar os planos quadrienais.
<i>Hoje em dia o Inmetro é preocupado muito com dinheiro, receita, ele quer receber, agora, às vezes ele esquece que pra sociedade também não é só receita, ele tem que ter a atenção de como aquilo tá servindo, prestando pra sociedade, se tá sendo eficaz, se não está.</i>	- Enfatiza que há uma preocupação em atingir as metas de receitas, e que é importante identificar se as atividades e os resultados estão realmente beneficiando a sociedade.
Proposição do sujeito	Que o INMETRO avalie melhor se sua gestão está realmente voltada para atender as demandas da sociedade, para além de apenas atingir as metas planejadas.

Fonte: Elaboração própria com base na entrevista.

Conforme se extrai do Quadro 42, em relação à questão norteadora 5, o Auditor-Técnico da AUDIN reforça a categoria ‘Condicionantes da herança patrimonialista’, explicitada pela condicionante fragilidades da democracia que se refletem dentro da organização, questionando se a administração pública está realmente cumprindo sua função, ou se faz outra coisa diferente da que prometeu.

E quanto à categoria ‘Disfunções práticas da burocracia’, ela também é explicitada pelo Auditor-Técnico, pois indica a necessidade de o INMETRO flexibilizar o planejamento e aproveitar as reuniões plenárias para reajustar os planos quadrienais.

Além disso, o Auditor-Técnico explicita a categoria ‘Lógica instrumental do gerencialismo’, enfatizando que há uma preocupação exacerbada em atingir as metas pactuadas de receitas, numa espécie de instrumentalização da gestão, e que é importante identificar se as atividades e os resultados estão realmente beneficiando a sociedade.

Ele propõe que o INMETRO avalie melhor se sua gestão está realmente voltada para atender as demandas da sociedade, para além de apenas atingir as metas planejadas.

Assim, apresentam-se a seguir os quadros referentes aos dados extraídos da 8ª entrevista, com o Auditor-Júnior da AUDIN, por meio de cada questão norteadora:

Quadro 43 - Entrevista com o Auditor-Júnior da AUDIN (parte 1 de 5)

Questão norteadora 1: Como se relacionam os sujeitos dos órgãos delegados do INMETRO		
Relatos	Interpretações do Pesquisador	Identificação das Categorias
<i>Eu tô há um ano só, fiz um ano de auditoria, também não tive problema nenhum com ninguém. Eu acho que assim, na casa, a gente tem mais dificuldade em receber as respostas, só isso[...]a dificuldade é essa, quando a gente tá fora, na Rede, eles mandam resposta mais rápido, toda hora eles atendem prontamente, né, agora aqui dentro é mais difícil.</i>	- O Auditor-Júnior da AUDIN identifica que há uma dificuldade maior de receber respostas de auditoria nas diretorias internas do INMETRO do que nos IPEM.	Condicionantes da herança patrimonialista: fragilidades da democracia no interior da organização
<i>O que eu acho que acontece, é que eles ainda não internalizaram essa ideia do modelo de gestão, aí, eles acham que não precisam fazer aqui, e vai fazendo de qualquer jeito, ele vai recebendo recurso, ninguém tá dando um freio também nisso.</i>	- Aponta a necessidade de mais controle hierárquico sobre as diretorias internas do INMETRO.	Disfunções práticas da burocracia: não explicitada pelo sujeito
<i>Então, eu não fazia auditoria antes de ter o SGI, eu já cheguei com o SGI, mas eu acho que quanto ao controle, é um avanço e tanto, até na parte de gestão mesmo, por exemplo, de controle de entrada e saída de veículos, alguns órgãos não preenchem corretamente, mas os que preenchem corretamente é uma ótima ferramenta de controle, né?</i>	- Enfatiza que houve avanços quanto à gestão e ao controle dos órgãos da Rede por meio do Sistema de Gestão Integrada (SGI).	Lógica instrumental do gerencialismo: não explicitada pelo sujeito
Proposição do sujeito	O INMETRO deve cobrar mais de suas diretorias internas que sigam as diretrizes do sistema de controle interno, para que possam responder as demandas tempestivamente.	

Fonte: Elaboração própria com base na entrevista.

Conforme se extrai do Quadro 43, em relação à questão norteadora 1, o Auditor-Júnior da AUDIN reforça a categoria ‘Condicionantes da herança patrimonialista’, explicitada pela condicionante fragilidades da democracia no interior da organização, pois identifica que há uma dificuldade maior de receber respostas de auditoria nas diretorias internas do INMETRO do que nos IPEM.

Por outro lado, quanto à categoria ‘Disfunções práticas da burocracia’, ela não é explicitada pelo Auditor-Júnior da AUDIN, pois, pelo contrário, aponta a necessidade de mais controle hierárquico sobre as diretorias internas do INMETRO. Assim, o sujeito reforça a burocracia weberiana como tipo ideal.

O Auditor-Júnior da AUDIN também não explicita a categoria ‘Lógica instrumental do gerencialismo’, pois vê o contrário dela, enfatizando que houve avanços quanto à gestão e ao controle dos órgãos da Rede por meio do Sistema de Gestão Integrada.

O Auditor-Júnior da AUDIN propõe que o INMETRO deve cobrar mais de suas diretorias internas que sigam as diretrizes do sistema de controle interno, para que possam responder as demandas tempestivamente.

Apresentam-se a seguir os dados referentes à segunda questão norteadora:

Quadro 44 - Entrevista com o Auditor-Júnior da AUDIN (parte 2 de 5)

Questão norteadora 2: Quais são os modelos de gestão empregados pelos sujeitos dos órgãos delegados do INMETRO	
Relatos	Interpretações do Pesquisador
<i>O Espírito Santo desde dezembro de 2013 não tem nada anotado, e no IPEM/RN ficou várias prestações de contas desatualizadas e teve repasse. Teve órgãos que eu não lembro quais que deixou de ser repassado que tá se mantendo, porque tinha dinheiro lá atrás. Eu acho que se fizesse aquilo, que bloqueasse a transferência se não tiver tudo ok, resolveria.</i>	- O Auditor-Júnior da AUDIN identifica alguns órgãos delegados que estavam com a prestação de contas desatualizada e ainda assim receberam mais recursos do INMETRO.
<i>Numa gestão, isso daí é fundamental, porque se eu recebi um recurso pra utilizar, pra aquilo ali, e se eu não prestei conta daquilo que eu fiz, como é que eu vou receber recurso no mês seguinte, ou no bimestre?</i>	- Indica a necessidade de um maior controle sobre os repasses, ao questionar o fato de alguns IPEM receberem recursos sem prestar contas.
<i>Eu acho que o SGI veio e melhorou bastante, e assim só que ele tem que ser aplicado realmente, mas acho que o maior problema já até passou e antes as pessoas não queriam usar de jeito nenhum, foi muito difícil pra eles começarem a usar, mas agora tá melhorando. Então essa resistência das pessoas de usar o sistema mesmo que seja uma cláusula do convênio, alguns ainda têm resistências.</i>	- Enfatiza que há resistências das pessoas em se adequar ao Sistema de Gestão Integrada (SGI), sobretudo quanto à sua plena utilização.
Proposição do sujeito	Que o INMETRO bloqueie a transferência dos recursos aos IPEM que não estejam com sua prestação de contas em dia.

Fonte: Elaboração própria com base na entrevista.

Conforme se extrai do Quadro 44, em relação à questão norteadora 2, o Auditor-Júnior da AUDIN reforça a categoria ‘Condicionantes da herança patrimonialista’, explicitada pela condicionante fragilidades da democracia que se refletem dentro da organização, pois identifica alguns órgãos delegados que estavam com a prestação de contas desatualizada e ainda assim receberam mais recursos do INMETRO.

Já quanto à categoria ‘Disfunções práticas da burocracia’, ela não é explicitada pelo Auditor-Júnior da AUDIN, ao indicar a necessidade de um maior controle sobre os repasses, ao questionar o fato de alguns IPEM receberem recursos sem prestar contas.

O Auditor-Júnior também não explicita a categoria ‘Lógica instrumental do gerencialismo’, enfatizando que há resistências das pessoas em se adequar ao Sistema de Gestão Integrada (SGI), sobretudo quanto à sua plena utilização, o que pode estar relacionado aos problemas de motivação dos servidores no alcance das metas, exigido pelo modelo gerencialista, descritos na literatura.

O sujeito acredita que, para resolver esses problemas, o INMETRO deve bloquear a transferência dos recursos aos IPEM que não estejam com sua prestação de contas em dia.

Apresentam-se a seguir os dados referentes à terceira questão norteadora:

Quadro 45 - Entrevista com o Auditor-Júnior da AUDIN (parte 3 de 5)

Questão norteadora 3: Qual é o significado de democratização da gestão atribuído pelos sujeitos		
Relatos	Interpretações do Pesquisador	Identificação das Categorias
<i>Na auditoria a gente não olha e nem toca nessa parte, nem chega nesse sentido, mas a gente é ciente que a nossa chefia sempre participa dessas plenárias também, inclusive até se tiver com problema com algum auditor eles chegam lá, eles falam, sabe. [...] A democratização eles realmente disseminam isso aí, mas é a conveniência.</i>	- O Auditor-Júnior da AUDIN, não obstante se falar em democratização quando nas reuniões plenárias os representantes dos IPEM falam livremente, percebe que isso é feito por conveniência.	Condicionantes da herança patrimonialista: fragilidades da democracia
<i>O problema lá já começou por erro daqui, de repente uma falta de cobrança, estrutura que às vezes o Inmetro não dá estrutura, pode não dar estrutura pra determinado órgão, [...] você vai viajar e vê a dificuldade de estrutura, até para que a auditoria possa cobrar.</i>	- Aponta a necessidade de o INMETRO exercer sua função hierárquica, dando uma melhor estrutura e cobrando mais dos IPEM.	Disfunções práticas da burocracia: não explicitada pelo sujeito
<i>Eu acho que a gente tem que pensar que é uma Rede né, uma coisa muito grande, muito complexa. Por exemplo, você vê o Sul demandar uma coisa, aí Rondônia demanda outra totalmente diferente pra mesma coisa, eu acho que eles escutam sim, mas tem isso também, o que convêm, tem coisas que eles absorvem e tem coisas que não adianta.</i>	- Indica que a gestão da Rede é muito complexa por englobar os estados federados, escutando os representantes de todos eles, mas que o INMETRO só coloca em prática aquilo que for conveniente para sua administração, e não para eles.	Lógica instrumental do gerencialismo: negligência quanto às questões políticas, comprometendo uma atuação mais democrática da organização em todo o país
Proposição do sujeito	Que o INMETRO dê melhor estrutura aos IPEM, atendendo realmente às suas necessidades, expostas nas reuniões plenárias, para que então possa cobrar mais deles.	

Fonte: Elaboração própria com base na entrevista.

Conforme se extrai do Quadro 45, em relação à questão norteadora 3, o Auditor-Júnior da AUDIN reforça a categoria ‘Condicionantes da herança patrimonialista’, explicitada pela condicionante fragilidades da democracia, pois, não obstante se falar em democratização quando nas reuniões plenárias os representantes dos IPEM falam livremente, percebe que isso é feito por conveniência.

Por outro lado, o Auditor-Júnior da AUDIN não explicita a categoria ‘Disfunções práticas da burocracia’, pois aponta a necessidade de o INMETRO exercer sua função hierárquica, dando uma melhor estrutura e cobrando mais dos IPEM.

Já quanto à categoria ‘Lógica instrumental do gerencialismo’, ela é explicitada pelo Auditor-Júnior, ao indicar que a gestão da Rede é muito complexa por englobar os estados federados, escutando os representantes de todos eles, mas que o INMETRO só coloca em prática aquilo que for conveniente para sua administração, e não para eles.

Propõe que o INMETRO dê melhor estrutura aos IPEM, atendendo realmente às suas necessidades, expostas nas reuniões plenárias, para que então possa cobrar mais deles.

Apresentam-se a seguir os dados referentes à quarta questão norteadora:

Quadro 46 - Entrevista com o Auditor-Júnior da AUDIN (parte 4 de 5)

Questão norteadora 4: Quais são as práticas de gestão social, possibilitadas pelos sujeitos, em relação à transparência		
Relatos	Interpretações do Pesquisador	Identificação das Categorias
<i>Só não é descrito com o quê que você gastou, tem o valor né? Aí você tem que bater lá junto com o plano de aplicação. Isso não precisa detalhar muito, bota assim, diária entrou 20 mil, gastei 5, o restante eu deixei, pra sei lá. É uma prestação de contas mesmo, só que agora deve ser mais voltada pra população.</i>	- O Auditor-Júnior da AUDIN explica como o procedimento de prestação de contas dos IPEM está sendo aperfeiçoado.	Condicionantes da herança patrimonialista: não explicitada pelo sujeito
<i>A gente tem até dificuldade quando a gente vai fazer SA [solicitação de auditoria], né? De pegar antes do SGI nos portais de transparência, né? [...] Pra gente ele [SGI] mostra transparentemente, né? Pra sociedade acho que não.</i>	- Enfatiza a dificuldade, antes do SGI, em extrair as informações dos órgãos, e que os sistemas e portais de transparência ainda não estão voltados para a sociedade.	Disfunções práticas da burocracia: fim em si mesmo do preciosismo normativo
<i>Eu acho que o SGI poderia gerar um relatório mensal com todas as receitas e despesas, como fazem na empresa privada, né, que é o balanço mensal, e publicar esse balanço, né? [...] Então, eu acho que vem avançando aí, só que ainda tá muito rústico, vamos dizer assim, ainda tá muito iniciante, tem que melhorar essa questão da transparência e essa questão da publicação também.</i>	- Aponta avanços no SGI quanto aos relatórios de prestação de contas, comparando-os aos das empresas privadas, mas avalia que ainda não atendem às questões da publicidade e transparência na administração pública.	Lógica instrumental do gerencialismo: inadequações de práticas oriundas do setor privado
Proposição do sujeito	Que o INMETRO melhore os relatórios de prestação de contas, com um melhor detalhamento dos gastos, e mais voltados para o acompanhamento pela sociedade.	

Fonte: Elaboração própria com base na entrevista.

Conforme se extrai do Quadro 46, em relação à questão norteadora 4, o Auditor-Júnior da AUDIN não explicita a categoria ‘Condicionantes da herança patrimonialista’, ao explicar como o procedimento de prestação de contas dos IPREM está sendo aperfeiçoado.

Por outro lado, quanto à categoria ‘Disfunções práticas da burocracia’, ela é explicitada pelo Auditor-Júnior da AUDIN, ao enfatizar a dificuldade, antes do SGI, em extrair as informações dos órgãos, e que os sistemas e portais de transparência ainda não estão voltados para a sociedade, o que caracteriza um fim em si mesmo do preciosismo normativo.

O Auditor-Júnior da AUDIN também explicita a categoria ‘Lógica instrumental do gerencialismo’, pois, não obstante apontar avanços no SGI quanto aos relatórios de prestação de contas, comparando-os aos das empresas privadas, avalia que ainda não atendem às questões da publicidade e transparência na administração pública. Isso pode ser ocasionado pelas inadequações, para a administração pública, de práticas oriundas do setor privado.

Propõe que o INMETRO melhore os relatórios de prestação de contas, com um melhor detalhamento dos gastos, e mais voltados para o acompanhamento pela sociedade.

Apresentam-se a seguir os dados referentes à quinta questão norteadora:

Quadro 47 - Entrevista com o Auditor-Júnior da AUDIN (parte 5 de 5)

Questão norteadora 5: Quais são as ações realizadas para a efetivação do controle social por meio da auditoria de gestão governamental	
Relatos	Interpretações do Pesquisador
<i>Isso tudo é questão cultural também, a gente desde sempre foi acostumado lá com coronel, se você não fizesse o que ele queria, aí vem se arrastando isso, e hoje em dia é isso. [...] Quem tem poder que manda.</i>	- O Auditor-Júnior da AUDIN responsabiliza a cultura do coronelismo, vendo-a como ainda existente, influenciando a atuação das organizações.
<i>A minha geração cresceu acreditando que a ditadura militar era uma coisa ruim e que pessoas de esquerda eram pessoas boas que iam salvar o mundo. As pessoas de esquerda hoje estão no poder, a gente esperava que fosse tudo se estabilizar, e a gente vê cada vez mais corrupção, mais coisa errada. [...] os meios não justificam os fins.</i>	- O sujeito associou a questão do controle social por meio da auditoria de gestão governamental à sua interpretação sobre questões políticas atuais vividas pelo país no tocante à corrupção.
<i>Então, eu acho que é isso, a revolta da população toda é essa. Cadê os nossos heróis, quem eram os nossos heróis, estão lá, podiam mudar, e tá pior do que era antes. A gente vê isso, assistencialismo, não é uma coisa boa, tá tirando do meu salário pra dar pra uma pessoa que não tá fazendo nada, entendeu? Não é dar o peixe, é ensinar a pescar. Bota numa escola boa, entendeu? Eu acho isso.</i>	- O Auditor-Júnior da AUDIN desviou a questão a ele direcionada sobre o controle social sob responsabilidade da auditoria de gestão governamental, focalizando sua crítica pessoal à gestão social do governo.
Proposição do sujeito	Que o Governo Federal melhore suas políticas públicas, investindo sobretudo na educação da população e combatendo firmemente a corrupção.

Fonte: Elaboração própria com base na entrevista.

Conforme se extrai do Quadro 47, em relação à questão norteadora 5, o Auditor-Júnior da AUDIN reforça a categoria ‘Condicionantes da herança patrimonialista’, explicitada pela condicionante do mandonismo local, pois responsabiliza a cultura do coronelismo, vendo-a como ainda existente, influenciando a atuação das organizações.

Já quanto à categoria ‘Disfunções práticas da burocracia’, ela não é explicitada pelo Auditor-Júnior da AUDIN, pois o sujeito associou a questão do controle social por meio da auditoria de gestão governamental à sua interpretação sobre questões políticas atuais vividas pelo país no tocante à corrupção.

O Auditor-Júnior da AUDIN também não explicita a categoria ‘Lógica instrumental do gerencialismo’, pois desviou a questão a ele direcionada sobre o controle social sob responsabilidade da auditoria de gestão governamental, focalizando sua crítica pessoal à gestão social do governo.

Ainda assim, ele propõe que o Governo Federal melhore suas políticas públicas, investindo sobretudo na educação da população e combatendo firmemente a corrupção.

Dando continuidade, apresentam-se a seguir os quadros referentes aos dados extraídos da 9ª entrevista, com o Presidente do IPEM/PR, por meio de cada questão norteadora:

Quadro 48 - Entrevista com o Presidente do IPEM/PR (parte 1 de 5)

Questão norteadora 1: Como se relacionam os sujeitos dos órgãos delegados do INMETRO		
Relatos	Interpretações do Pesquisador	Identificação das Categorias
<i>Os fóruns são temáticos, mas na pauta que o Inmetro impõe, pra fazer as resoluções, tirar, fazer as portarias, ele fica captando a experiência e o conhecimento da Rede, mas no enfoque que ele tem, do problema dele, e aí, nós temos outros problemas, e todos são comuns; a dificuldade que eu tenho aqui é a dificuldade que o Maranhão e Amazonas têm.</i>	- O Presidente do IPEM/PR percebe que a pauta dos fóruns temáticos da Rede é imposta pelo INMETRO, e que por isso não ajuda a resolver os problemas dos IPEM.	Condicionantes da herança patrimonialista: fragilidades da democracia e autoritarismo
<i>O que eu acho que falta, e eu percebo que o Inmetro reage um pouco a isso, tenha cautela a isso, né, é a troca, um fórum mais apurado de informações e experiências dos órgãos da Rede, porque nossos problemas são os mesmos. Eu cheguei um determinado período, eu propus até uma associação dos órgãos delegados, mas não formalizada no convênio.</i>	- Indica a necessidade de se criar uma associação dos órgãos da Rede, mas que o INMETRO vê com cautela, reagindo por não estar formalizada no convênio com os órgãos delegados.	Disfunções práticas da burocracia: Formalismo. Por não haver formalismo que permita melhor articulação entre os órgãos, houve resistência à mudança proposta.
<i>Eu acho que o SGI ajudou muito, eu acho que tem um conflito com os estados um pouco grande, porque de alguma forma isso aqui é uma autarquia estadual, né, e a interferência do Inmetro, trata como se fosse uma filial do Inmetro.</i>	- Enfatiza que, não obstante o SGI tenha ajudado a gestão da Rede, há um conflito grande em relação à interferência do INMETRO, que é federal, nos órgãos estaduais.	Lógica instrumental do gerencialismo: negligência às questões políticas contidas na estrutura da organização.
Proposição do sujeito	O INMETRO deve definir melhor as responsabilidades dele e dos órgãos delegados, colocando essas definições, se possível, na sua lei de criação.	

Fonte: Elaboração própria com base na entrevista.

Conforme se extrai do Quadro 48, em relação à questão norteadora 1, o Presidente do IPEM/PR reforça a categoria ‘Condicionantes da herança patrimonialista’, explicitada pela condicionante fragilidades da democracia, pois percebe que a pauta dos fóruns temáticos da Rede é imposta pelo INMETRO, e que por isso não ajuda a resolver os problemas dos IPEM.

E quanto à categoria ‘Disfunções práticas da burocracia’, ela é explicitada pelo Presidente do IPEM/PR, reforçando a disfunção do formalismo, pois indica a necessidade de se criar uma associação dos órgãos da Rede, mas que o INMETRO vê com cautela, reagindo por não estar formalizada no convênio com os órgãos delegados.

O Presidente do IPEM/PR também explicita a categoria ‘Lógica instrumental do gerencialismo’, ao enfatizar que, não obstante o SGI tenha ajudado a gestão da Rede, há um conflito grande em relação à interferência do INMETRO, que é federal, nos órgãos estaduais. Isso pode ser explicado pelo fato de o modelo gerencialista negligenciar as questões políticas.

Assim, o Presidente do IPEM/PR propõe que o INMETRO deve definir melhor as responsabilidades dele e dos órgãos delegados, preferencialmente colocando na sua lei.

Apresentam-se a seguir os dados referentes à segunda questão norteadora:

Quadro 49 - Entrevista com o Presidente do IPEM/PR (parte 2 de 5)

Questão norteadora 2: Quais são os modelos de gestão empregados pelos sujeitos dos órgãos delegados do INMETRO		
Relatos	Interpretações do Pesquisador	Identificação das Categorias
<i>Um dos entraves comuns dos órgãos delegados é a falta de interesse dos estados em colocar pessoal, e vai parar a fiscalização, tá absolutamente esgotado isso, eu não consigo convencer o meu governador a fazer concurso público, não tem quem convença. O campo, a experiência do dia-a-dia, o roteiro, o abordar, onde achar os produtos são problemas tanto técnicos como de apoio administrativo.</i>	- O Presidente do IPEM/PR identifica que um entrave comum dos órgãos delegados é a falta de realização de concursos para colocar pessoal nas atividades de fiscalização.	Condicionantes da herança patrimonialista: fragilidades da democracia que se refletem dentro da organização
<i>Eu acho que deveria ser receita compartilhada, que o órgão teria um faturamento dele, e aí você tem mais convencimento, isso você pode colocar na receita do estado, aí pode fazer concurso, ou você fazer um quadro próprio, alguns IPEM tem, aqui todos são do quadro geral do estado.</i>	- Chama atenção que, com a receita compartilhada com o estado, os órgãos poderiam realizar concurso e ter quadro próprio de servidores estáveis.	Disfunções práticas da burocracia: não explicitada pelo sujeito
<i>Não tem muitos avanços que o próprio IpeM correu atrás, porque o pai Inmetro é muito forte, né, ele impõe e não, então não tem muito, a queixa é um pouco de autonomia, e isto é um modelo que eu acho que está se esgotando tão rapidamente.</i>	- Avalia que o modelo de relacionamento está se esgotando devido a uma centralização muito forte pelo INMETRO, com pouca autonomia dos IPEM.	Lógica instrumental do gerencialismo: negligência quanto às questões políticas que afetam processos democratizantes no interior da organização
Proposição do sujeito	Que o INMETRO revise o modelo atual de gestão da Rede, para incorporar as melhorias apontadas pelos próprios órgãos delegados.	

Fonte: Elaboração própria com base na entrevista.

Conforme se extrai do Quadro 49, em relação à questão norteadora 2, o Presidente do IPPEM/PR reforça a categoria ‘Condicionantes da herança patrimonialista’, explicitada pela condicionante fragilidades da democracia que se refletem dentro da organização, pois identifica que um entrave comum dos órgãos delegados é a falta de realização de concursos para colocar pessoal nas atividades de fiscalização.

Por outro lado, a categoria ‘Disfunções práticas da burocracia’ não é explicitada pelo Presidente do IPPEM/PR. Ao contrário, ao chamar atenção que, com a receita compartilhada com o estado, os órgãos poderiam realizar concurso e ter quadro próprio de servidores estáveis, reforça a impessoalidade e a meritocracia, típicas do modelo burocrático weberiano.

Já quanto à categoria ‘Lógica instrumental do gerencialismo’, ela é explicitada pelo Presidente do IPPEM/PR, pois avalia que o modelo de relacionamento está se esgotando devido a uma centralização muito forte pelo INMETRO, com pouca autonomia dos IPPEM.

O Presidente do IPPEM/PR propõe que o INMETRO revise o modelo atual de gestão da Rede, para incorporar as melhorias apontadas pelos próprios órgãos delegados.

Apresentam-se a seguir os dados referentes à terceira questão norteadora:

Quadro 50 - Entrevista com o Presidente do IPPEM/PR (parte 3 de 5)

Questão norteadora 3: Qual é o significado de democratização da gestão atribuído pelos sujeitos		
Relatos	Interpretações do Pesquisador	Identificação das Categorias
<i>Eu acho que o Inmetro tá envolvido em muita coisa, e parece que a fila que tem ainda pra regulamentar lá é infinita, mas eu não tenho uma clareza assim, eu tô achando que o Inmetro tá querendo tomar conta de muita coisa, com medo de que perca poder.</i>	- O Presidente do IPPEM/PR percebe que o INMETRO, ao querer tomar conta de muita coisa, pode estar evitando perder elos de poder.	Condicionantes da herança patrimonialista: fragilidades da democracia
<i>Não tem abertura para o Ipem participar da pauta, e das normas da metrologia que o Inmetro considera importante, que é razoável, mas acho que nós estamos enganando a população em algumas coisas, por exemplo, o esfígmomanômetro, que tá só cumprindo plano de trabalho, não tem como fiscalizar.</i>	- Aponta que os IPPEM podem estar enganando a população em algumas atividades referentes a normas do INMETRO, que até cumprem o previsto no plano de trabalho, mas não beneficiam efetivamente os cidadãos.	Disfunções práticas da burocracia: fim em si mesmo do preciosismo normativo
<i>O que eu percebi quando eu entrei aqui é que não existia nada de planejamento, e com o SGI está se impondo, criando uma cultura de planejamento, e eu acho que vai ficar muito bom, as cobranças ainda nesse momento do Inmetro estão muito detalhistas, não estão afinadas, tá dando um trabalho muito grande, se não atingir tem que entrar com justificativa, no mês, sem que possa compensar no próximo. Isso poderia ser trimestral, e não mês a mês.</i>	- Não obstante apoiar o SGI, enfatiza que as cobranças das metas estão muito detalhistas, chegando a atrapalhar o trabalho das pessoas, que tem de deixar sua atividade-fim para elaborar justificativas, sugerindo que passe a ser trimestral.	Lógica instrumental do gerencialismo: problemas de motivação dos servidores no alcance das metas
Proposição do sujeito	Que a cobrança do INMETRO na execução das metas pelos IPPEM passe a ser trimestral, permitindo a compensação destas em outros meses e ouvindo mais os órgãos.	

Fonte: Elaboração própria com base na entrevista.

Conforme se extrai do Quadro 50, em relação à questão norteadora 3, o Presidente do IPEM/PR reforça a categoria ‘Condicionantes da herança patrimonialista’, explicitada pela condicionante fragilidades da democracia, pois percebe que o INMETRO, ao querer tomar conta de muita coisa, pode estar evitando perder elos de poder.

Além disso, explicita a categoria ‘Disfunções práticas da burocracia’, pois aponta que os IPEM podem estar enganando a população em algumas atividades referentes a normas do INMETRO, que até cumprem o previsto no plano de trabalho, mas não beneficiam efetivamente os cidadãos, o que caracteriza um fim em si mesmo do preciosismo normativo.

Explicita a categoria ‘Lógica instrumental do gerencialismo’, pois, não obstante apoiar o SGI, enfatiza que as cobranças das metas estão muito detalhistas, chegando a atrapalhar o trabalho das pessoas, que tem de deixar sua atividade-fim para elaborar justificativas. Está relacionada a problema de motivação dos servidores no alcance das metas.

Propõe que a cobrança do INMETRO na execução das metas pelos IPEM passe a ser trimestral, permitindo a compensação destas em outros meses e ouvindo mais os órgãos.

Apresentam-se a seguir os dados referentes à quarta questão norteadora:

Quadro 51 - Entrevista com o Presidente do IPEM/PR (parte 4 de 5)

Questão norteadora 4: Quais são as práticas de gestão social, possibilitadas pelos sujeitos, em relação à transparência		
Relatos	Interpretações do Pesquisador	Identificação das Categorias
<i>O IpeM se beneficia da credibilidade do Inmetro, então é um órgão que tem porta muito aberta, tem um bom conceito, as nossas campanhas anuais aí, de Natal, Dia das Crianças, a imprensa gosta de divulgar, você solta o release e aí sai em tudo que é lugar, é a credibilidade do Inmetro, isso é um sinal de que a sociedade acha isso é importante.</i>	- O Presidente do IPEM/PR identifica que o órgão delegado se beneficia da credibilidade do INMETRO, cujas campanhas tem um bom conceito perante a imprensa e a sociedade.	Traços da gestão societal: categoria emergente explicitada pelo sujeito
<i>A gente tenta participar um pouco das associações comerciais, mais educativo. Cada gestão tem um perfil, se você comparar os dados, o IpeM/PR é um dos menores em aplicação de multa, o percentual de faturamento de multa é um dos menores, comparando outros, não é o nosso negócio.</i>	- Enfatiza a participação do IPEM/PR em campanhas educativas, ressaltando que o órgão delegado tem um dos menores percentuais em aplicação de multas, por tentar focar no trabalho orientativo.	Traços da gestão societal: categoria emergente explicitada pelo sujeito
<i>E nós respondemos obrigatoriamente todas as questões da Ouvidoria, que é interligada com o Inmetro, desde as questões mais frágeis, o que tem muito grande é combustível, bomba, ah, no manual diz que cabe 40 litros e no ponteiro deu 42, e nós temos que ir lá, mesmo que a denúncia não seja factível.</i>	- Aponta que respondem obrigatoriamente todas as questões que chegam na Ouvidoria, dando especial atenção às denúncias feitas pela sociedade.	Traços da gestão societal: categoria emergente explicitada pelo sujeito
Proposição do sujeito	Que o INMETRO busque uma forma de diminuir o percentual de multas na composição da receita dos órgãos delegados, focando mais em campanhas educativas e trabalhos orientativos.	

Fonte: Elaboração própria com base na entrevista.

Conforme se extrai do Quadro 51, em relação à questão norteadora 4, o Presidente do IPEM/PR não explicita nenhuma das três categorias definidas com base no cruzamento das entrevistas-piloto com o referencial teórico, mas explicita a categoria emergente ‘Traços da gestão societal’, ao identificar que o órgão delegado se beneficia da credibilidade do INMETRO, cujas campanhas tem um bom conceito perante a imprensa e a sociedade.

Ainda quanto à categoria ‘Traços da gestão societal’, ela é reforçada pelo Presidente do IPEM/PR ao enfatizar a participação do órgão delegado em campanhas educativas, ressaltando que o IPEM/PR tem um dos menores percentuais em aplicação de multas, por tentar focar no trabalho orientativo.

Além disso, o Presidente do IPEM/PR aponta que respondem obrigatoriamente todas as questões que chegam na Ouvidoria, dando especial atenção às denúncias feitas pela sociedade, enfatizando a existência de canais que estimulam uma maior articulação com esta.

O Presidente do IPEM/PR propõe que o INMETRO busque uma forma de diminuir o percentual de multas na composição da receita dos órgãos delegados, focando mais em campanhas educativas e trabalhos orientativos.

Apresentam-se a seguir os dados referentes à quinta questão norteadora:

Quadro 52 - Entrevista com o Presidente do IPEM/PR (parte 5 de 5)

Questão norteadora 5: Quais são as ações realizadas para a efetivação do controle social por meio da auditoria de gestão governamental		
Relatos	Interpretações do Pesquisador	Identificação das Categorias
<i>A sociedade nos dá os indicativos aí do que tá acontecendo. Tem um assunto que eu tô muito animado, que é o consumo seguro e acidentes de consumo. Eu acho que isto é um nicho do Inmetro e a sociedade tá desprotegida nisso, porque o cara compra um ventilador, e o dedo da criança passa na hélice e machuca; o cidadão vai se queixar e vai levar aonde isso?.</i>	- O Presidente do IPEM/PR aponta que o INMETRO está trabalhando com um assunto que surge de demandas da própria sociedade, qual seja o consumo seguro e acidentes de consumo.	Condicionantes da herança patrimonialista: não explicitada pelo sujeito
<i>Qual é o objetivo do Inmetro, qual é a missão do Inmetro, a auditoria tem que avançar nisso, tem que se preocupar com a missão do Inmetro, se está cumprindo a missão dele, ou tá trabalhando pra pagar as contas? Acho que aí a auditoria poderia dar um enfoque maior.</i>	- Indica a necessidade da auditoria avaliar se o INMETRO está realmente cumprindo sua missão social, ou está voltado para si mesmo na execução de suas técnicas.	Disfunções práticas da burocracia: tecnicismo
<i>Eu acho que o Inmetro pode ser um órgão parceiro da sociedade, e receber isso, pra melhorar pro cidadão, e essa discussão tá acontecendo dentro do Inmetro, nesses fóruns. Vai no Procon, não, que é mais ligado à relação comercial, o que eu comprei não era aquilo. Eu quero que a sociedade entenda, ligue pra Ouvidoria do Inmetro.</i>	- Enfatiza que o INMETRO está promovendo fóruns para se tornar um órgão mais parceiro da sociedade, e que a Ouvidoria é um canal importante para isso.	Traços da gestão societal: categoria emergente explicitada pelo sujeito
Proposição do sujeito	Que a auditoria dê um enfoque maior em cobrar do INMETRO se está exercendo sua finalidade social, sua missão em benefício da sociedade.	

Fonte: Elaboração própria com base na entrevista.

Conforme se extrai do Quadro 52, em relação à questão norteadora 5, o Presidente do IPEM/PR não explicita a categoria ‘Condicionantes da herança patrimonialista’, ao apontar que o INMETRO está trabalhando com um assunto que surge de demandas da própria sociedade, qual seja o consumo seguro e acidentes de consumo.

Por outro lado, quanto à categoria ‘Disfunções práticas da burocracia’, ela é explicitada pelo Presidente do IPEM/PR, pois, reforçando a disfunção do tecnicismo, pois indica a necessidade da auditoria avaliar se o INMETRO está realmente cumprindo sua missão social, ou está voltado para si mesmo na execução de suas técnicas.

Além disso, o sujeito não explicita a categoria ‘Lógica instrumental do gerencialismo’, enfatizando que o INMETRO está promovendo fóruns para se tornar um órgão mais parceiro da sociedade, e que a Ouvidoria é um canal importante para isso. Dessa forma, o sujeito está sugerindo traços da gestão societal nas ações do INMETRO ao mencionar maior interação deste com a sociedade, explicitando essa categoria emergente.

O Presidente do IPEM/PR propõe que a auditoria dê um enfoque maior em cobrar do INMETRO se está exercendo sua finalidade social, sua missão em benefício da sociedade.

Assim, apresentam-se a seguir os quadros referentes aos dados extraídos da 10ª entrevista, com o Presidente do ITPS/SE, por meio de cada questão norteadora:

Quadro 53 - Entrevista com o Presidente do ITPS/SE (parte 1 de 5)

Questão norteadora 1: Como se relacionam os sujeitos dos órgãos delegados do INMETRO		
Relatos	Interpretações do Pesquisador	Identificação das Categorias
<i>O último convênio que foi renovado agora em novembro isso já está muito mais desenvolvido, então a nossa relação da Rede se dá via Cored, e ela faz lá dentro com as outras diretorias do Inmetro, que você pode tratar direto com elas também, mas isso ficou mais institucionalizado agora, e antes perdia.</i>	- O Presidente do ITPS/SE percebe que o novo convênio firmado entre o INMETRO e os órgãos delegados está mais desenvolvido, com o relacionamento se tornando mais institucionalizado.	Condicionantes da herança patrimonialista: não explicitada pelo sujeito
<i>Uma das dificuldades nossas, eu fico amarrado nas regras do estado, ele não permite que eu trabalhe separado com os recursos do Inmetro. Eu fui comprar o carro agora, [...] pra não deixar de cumprir as metas, aí o estado disse que não permitia esse tipo de carro, que era só pra secretário de estado, mesmo com a gente tendo o recurso.</i>	- Indica que uma dificuldade dos órgãos delegados é serem restringidos pelas determinações normativas dos estados, ainda que os recursos repassados pelo INMETRO sejam federais.	Disfunções práticas da burocracia: rigidez hierárquica
<i>E essa relação está baseada em parâmetros definidos em conjunto, planejados e aprovados. [...] quando eu falo hoje na parte de metas a cumprir, isso tudo foi aprovado em comum acordo, [...] presto contas on-line, hoje tem nota fiscal eletrônica, [...] tem que encontrar um jeito de fazer tudo on-line.</i>	- Enfatiza que a relação entre os órgãos e o INMETRO é bem definida e as atividades são realizadas de comum acordo, por meio do Sistema de Gestão Integrada, e sugere que a prestação de contas seja on-line.	Lógica instrumental do gerencialismo: não explicitada pelo sujeito
Proposição do sujeito	Que o INMETRO aproveite mais o SGI para diminuir a quantidade de papel, realizando <i>on-line</i> as prestações de contas dos órgãos, hoje com a nota fiscal eletrônica.	

Fonte: Elaboração própria com base na entrevista.

Conforme se extrai do Quadro 53, em relação à questão norteadora 1, o Presidente do ITPS/SE não explicita a categoria ‘Condicionantes da herança patrimonialista’, ao perceber que o novo convênio firmado entre o INMETRO e os órgãos delegados está mais desenvolvido, com o relacionamento se tornando mais institucionalizado.

Por outro lado, explicita a categoria ‘Disfunções práticas da burocracia’, pois indica que uma dificuldade dos órgãos delegados é serem restringidos pelas determinações normativas dos estados, ainda que os recursos repassados pelo INMETRO sejam federais, caracterizando uma rigidez hierárquica, pela perda de autonomia administrativa.

Já quanto à categoria ‘Lógica instrumental do gerencialismo’, ela não é explicitada pelo Presidente do ITPS/SE, pois vê o contrário dela, enfatizando que a relação entre os órgãos e o INMETRO, feita pela Coordenação da Rede (CORED), é bem definida e as atividades são realizadas de comum acordo, por meio do Sistema de Gestão Integrada.

Propõe que o INMETRO aproveite mais o SGI para diminuir a quantidade de papel, realizando *on-line* as prestações de contas dos órgãos, hoje com a nota fiscal eletrônica.

Apresentam-se a seguir os dados referentes à segunda questão norteadora:

Quadro 54 - Entrevista com o Presidente do ITPS/SE (parte 2 de 5)

Questão norteadora 2: Quais são os modelos de gestão empregados pelos sujeitos dos órgãos delegados do INMETRO		
Relatos	Interpretações do Pesquisador	Identificação das Categorias
<i>Uma vez em Pernambuco cada diretor era de um partido, eles nem se falavam um com o outro, o diretor-técnico de um partido, o administrativo de outro e o presidente de outro. Aí, essas coisas, sabe, a gente já fez discussões no Inmetro sobre isso, pra colocar o perfil já definido no próprio convênio.</i>	<ul style="list-style-type: none"> - O Presidente do ITPS/SE identifica problemas entre partidos políticos dentro de um mesmo órgão; - Aponta a necessidade de se colocar o perfil dos dirigentes já definido no convênio. 	Condicionantes da herança patrimonialista: personalismo e favoritismo
<i>Uma das coisas que nós temos aqui é que o estado não tem ingerência, essa equipe toda aqui fui eu que montei, e por critérios técnicos, diferente de muitos dos IPEM, que tem muita politicagem. Como eu sou avesso a isso, de 2007 pra cá a coisa tá andando, mas a gente não sabe o que pode ser no futuro.</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Indica que sua equipe foi montada com base em critérios técnicos, sem ingerência do estado, por ser avesso à “politicagem”, a qual afirma existir em muitos IPEM. 	Disfunções práticas da burocracia: não explicitada pelo sujeito, mas se preocupa com questões políticas acima dos critérios técnicos na atuação de seus órgãos pares.
<i>Eu sei o que o professor Jornada [presidente do Inmetro] tem feito, quando a coisa tá feia ele liga pro governador, num sei como isso vai ser feito, porque é complicado isso, mas deveria ter um perfil definido, e o governador indicaria pessoas com aquele perfil criado pelo Inmetro. Eu acho que hoje o Nordeste tá vivendo um momento razoavelmente bom.</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Não obstante avaliar que o Nordeste está num bom momento, enfatiza que às vezes é necessária a intervenção do Presidente do INMETRO para resolver problemas políticos nos IPEM, reforçando que o perfil do dirigente esteja no convênio. 	Lógica instrumental do gerencialismo: negligência do peso das questões políticas na condução da atuação da organização
Proposição do sujeito	Que o INMETRO elabore cláusula com o perfil dos dirigentes, já o definindo no próprio convênio celebrado com os órgãos delegados.	

Fonte: Elaboração própria com base na entrevista.

Conforme se extrai do Quadro 54, em relação à questão norteadora 2, o Presidente do ITPS/SE reforça a categoria ‘Condicionantes da herança patrimonialista’, explicitada pelas condicionantes do personalismo e o favoritismo, ao identificar problemas entre partidos políticos dentro de um mesmo órgão, apontando a necessidade do perfil dos dirigentes estar definido no convênio, pois preocupa-se com o peso das questões políticas acima dos critérios técnicos na atuação de seus órgãos pares.

Por outro lado, ele não explicita a categoria ‘Disfunções práticas da burocracia’, ao indicar que sua equipe foi montada com base em critérios técnicos, sem ingerência do estado, por ser avesso ao que chama de “politicagem”, a qual afirma existir em muitos IPeM.

Já quanto à categoria ‘Lógica instrumental do gerencialismo’, ela é explicitada pelo Presidente do ITPS/SE, pois, não obstante avaliar que o Nordeste está num bom momento, enfatiza que às vezes é necessária a intervenção do Presidente do INMETRO para resolver problemas políticos nos IPeM, reforçando que o perfil do dirigente esteja no convênio. Isso está relacionado à negligência das questões políticas no modelo gerencialista.

O Presidente do ITPS/SE propõe que o INMETRO elabore cláusula com o perfil dos dirigentes, já o definindo no próprio convênio celebrado com os órgãos delegados.

Apresentam-se a seguir os dados referentes à terceira questão norteadora:

Quadro 55 - Entrevista com o Presidente do ITPS/SE (parte 3 de 5)

Questão norteadora 3: Qual é o significado de democratização da gestão atribuído pelos sujeitos	
Relatos	Interpretações do Pesquisador
<i>A maioria das sugestões não foi levada adiante ou cumprida, pois quiseram mudar a forma de coleta, e quem está prejudicada é a população, porque o modelo de metrologia legal não está atendendo. Tem muita coisa que não tá atendendo, por exemplo, o mototaxímetro, cuja referência é o Ceará.</i>	- O Presidente do ITPS/SE percebe que a maioria das sugestões dos IPeM não é levada adiante ou cumprida pelo INMETRO, tomando decisões que não atendem a população.
<i>Tem um ano que eu fui ao painel setorial disso, e todo mundo diz que a metrologia legal não anda, é muita norma, muitas estão desatualizadas, às vezes já mudou o tipo de balança, tem muita gente fazendo com norma desatualizada, e os fiscalizados começaram a contestar, mas, em vez de melhorar, piorou.</i>	- Aponta que há um excesso de normas na metrologia legal, e que muitas ainda estão desatualizadas, piorando as atividades de fiscalização.
<i>A ideia do modelo é boa, porque o técnico, as câmaras, são pra discutir a área técnica, agora uma coisa que eu tenho freqüentado muito, principalmente em metrologia, eu vou pra reunião técnica e às vezes os técnicos estão falando coisas desencontradas com o que passa na gestão, então eu acho que falta uma informação interna.</i>	- Não obstante avaliar como boa a ideia do modelo de relacionamento com a Rede, enfatiza que falta um maior compartilhamento das informações e decisões com os técnicos dos IPeM.
Proposição do sujeito	Que o INMETRO melhore o modelo de metrologia legal, incluindo a atualização de várias normas ultrapassadas, com base nas sugestões de todos os IPeM e demandas da sociedade.

Fonte: Elaboração própria com base na entrevista.

Conforme se extrai do Quadro 55, em relação à questão norteadora 3, o Presidente do ITPS/SE reforça a categoria ‘Condicionantes da herança patrimonialista’, explicitada pela condicionante do autoritarismo, pois percebe que a maioria das sugestões dos IPPEM não é levada adiante ou cumprida pelo INMETRO, tomando decisões que não atendem a população, configurando fragilidades democráticas na atuação da organização.

Quanto à categoria ‘Disfunções práticas da burocracia’, ela é explicitada pelo sujeito, pois aponta que há um excesso de normas na metrologia legal (virtuosismo normativo), e que muitas ainda estão desatualizadas, piorando as atividades de fiscalização.

Além disso, também explicita a categoria ‘Lógica instrumental do gerencialismo’, pois, não obstante avaliar como boa a ideia do modelo de relacionamento com a Rede, enfatiza que falta um maior compartilhamento das informações e decisões com os técnicos dos IPPEM. Isso pode ser caracterizado como negligência quanto à democratização do Estado que se reflete na atuação da organização.

O Presidente do ITPS/SE propõe que o INMETRO melhore o modelo de metrologia legal, incluindo a atualização de várias normas ultrapassadas, com base nas sugestões de todos os IPPEM e demandas da sociedade.

Apresentam-se a seguir os dados referentes à quarta questão norteadora:

Quadro 56 - Entrevista com o Presidente do ITPS/SE (parte 4 de 5)

Questão norteadora 4: Quais são as práticas de gestão social, possibilitadas pelos sujeitos, em relação à transparência		
Relatos	Interpretações do Pesquisador	Identificação das Categorias
<i>A Ouvidoria aqui só recebe 20 denúncias no ano. A gente fez uma divulgação do esfígmomanômetro, mandei ofício pras associações médicas, mas pedimos também à população que nos ajudasse a cobrar dos médicos que os aparelhos estivessem calibrados, selo atualizado. A população é que tem o maior instrumento de reclamar.</i>	- O Presidente do ITPS/SE indica que a população é que tem o maior poder para fazer denúncias e reclamações, procurando conclamá-la para ajudar o IPPEM em suas atividades de fiscalização.	Traços da gestão societal: categoria emergente explicitada pelo sujeito
<i>A lei estadual dá muito poder ao dirigente, eu não quis isso, e fiz um regulamento aqui baseado no nível de envolvimento do servidor para ganhar o percentual de bônus-gratificação e levei ao conselho para ele aprovar; [...] O perfil do dirigente também deve estar definido no convênio.</i>	- Enfatiza que fez um regulamento limitando seus próprios poderes no que diz respeito aos percentuais de bônus-gratificação pagos aos servidores, submetendo ao conselho deliberativo do órgão.	Disfunções práticas da burocracia: não explicitada pelo sujeito
<i>[...] Nem o Ministério da Saúde consegue fazer isso, que tem gente espalhada por todo o país. O Inmetro tem o melhor modelo de relacionamento do país, consegue fazer quase igual em todos os estados, tem programa de treinamento permanente.</i>	- Avalia que o INMETRO tem o melhor modelo de relacionamento em rede do país, conseguindo certa uniformidade nos estados, com programa de treinamento permanente.	Lógica instrumental do gerencialismo não explicitada pelo sujeito
Proposição do sujeito	Reafirma que o INMETRO elabore cláusula com o perfil dos dirigentes, já o definindo no próprio convênio celebrado com os órgãos delegados.	

Fonte: Elaboração própria com base na entrevista.

Conforme se extrai do Quadro 56, em relação à questão norteadora 4, o Presidente do ITPS/SE não explicita a categoria ‘Condicionantes da herança patrimonialista’, ao indicar que a população é que tem o maior poder para fazer denúncias e reclamações, procurando conclamá-la para ajudar o IPEM em suas atividades de fiscalização. Dessa forma, o sujeito está sugerindo traços da gestão societal nas ações do INMETRO à medida que menciona maior interação da instituição com a sociedade, explicitando essa categoria emergente.

Além disso, o Presidente do ITPS/SE não explicita a categoria ‘Disfunções práticas da burocracia’, ao enfatizar que fez um regulamento limitando seus próprios poderes no que diz respeito aos percentuais de bônus-gratificação pagos aos servidores, submetendo ao conselho deliberativo do órgão. Isso reforça os princípios da burocracia weberiana.

E quanto à categoria ‘Lógica instrumental do gerencialismo’, ela também não é explicitada pelo Presidente do ITPS/SE, pois avalia que o INMETRO tem o melhor modelo de relacionamento em rede do país, conseguindo certa uniformidade em todos os estados, com um programa de treinamento permanente.

O Presidente do ITPS/SE reafirma que o INMETRO elabore cláusula com o perfil dos dirigentes, já o definindo no próprio convênio celebrado com os órgãos delegados.

Apresentam-se a seguir os dados referentes à quinta questão norteadora:

Quadro 57 - Entrevista com o Presidente do ITPS/SE (parte 5 de 5)

Questão norteadora 5: Quais são as ações realizadas para a efetivação do controle social por meio da auditoria de gestão governamental		
Relatos	Interpretações do Pesquisador	Identificação das Categorias
<i>O problema é estrutural, o político brasileiro é muito ruim, então tem que fazer a reforma política pra mudar o sistema, mas não fazem. O dinheiro existe, mas não tá dando retorno ainda, o problema é a má gestão, além de que cada cidadão deve procurar fazer sua parte.</i>	- O Presidente do ITPS/SE percebe que há problemas estruturais no sistema político brasileiro que afetam a efetivação do controle social por meio da auditoria de gestão.	Condicionantes da herança patrimonialista: fragilidades da democracia
<i>Eu gostaria que os auditores tivessem sido gestores antes, pois às vezes os auditores não entendem a situação, pois minha obrigação enquanto gestor é proteger a sociedade, por meio da proteção de uma relação justa de comércio, entre as empresas e os cidadãos,, fazer com que nenhum dos dois ganhe a mais do que o correto, uma relação equilibrada.</i>	- Indica a importância de os auditores se colocarem no lugar dos gestores, além de defender o cumprimento dos deveres destes com impessoalidade, buscando proteger a sociedade.	Disfunções práticas da burocracia: não explicitada pelo sujeito
<i>A auditoria não deve se limitar ao simples modelo de anotar o que está errado, mas dá sugestão do que e como pode ser feito, avançando da auditoria de contas para a auditoria de gestão, ensinando o caminho para fazer o que está no plano, e não simplesmente dizer que não pode.</i>	- Enfatiza que a auditoria deve, para além de apenas avaliar as contas, orientar a gestão.	Lógica instrumental do gerencialismo: não explicitada pelo sujeito
Proposição do sujeito	Que haja uma reforma no modelo político do país, além do aprimoramento das auditorias de gestão, quanto a orientar os gestores a cumprirem sua missão social com mais efetividade.	

Fonte: Elaboração própria com base na entrevista.

Conforme se extrai do Quadro 57, em relação à questão norteadora 5, a categoria ‘Condicionantes da herança patrimonialista’ é explicitada, pois ele percebe que as restrições quanto à efetivação do controle social por meio da auditoria de gestão governamental estão relacionadas a má gestão e também a problemas estruturais no sistema político brasileiro, configurando a condicionante “fragilidades da democracia”.

Por outro lado, quanto à categoria ‘Disfunções práticas da burocracia’, ela não é explicitada Presidente do ITPS/SE, ao indicar a importância de os auditores se colocarem no lugar dos gestores, além de defender o cumprimento dos deveres destes com impessoalidade – princípio do modelo burocrático weberiano –, buscando proteger a sociedade.

O Presidente do ITPS/SE também não explicita a categoria ‘Lógica instrumental do gerencialismo’, enfatizando que a auditoria deve, para além de apenas avaliar as contas, orientar a gestão, função típica da auditoria de desempenho, alinhada ao modelo gerencial.

O Presidente do ITPS/SE defende que haja uma reforma no sistema político do país, além do aprimoramento das auditorias de gestão, quanto a orientar os gestores a cumprirem sua missão social com mais efetividade.

Prosseguindo a análise dos dados de campo, apresentam-se a seguir os quadros referentes aos dados extraídos da 11ª entrevista, com o Presidente do IMEPI, por meio de cada questão norteadora:

Quadro 58 - Entrevista com o Presidente do IMEPI (parte 1 de 5)

Questão norteadora 1: Como se relacionam os sujeitos dos órgãos delegados do INMETRO		
Relatos	Interpretações do Pesquisador	Identificação das Categorias
<i>Eu entendi e vejo o Inmetro como uma família mesmo, a gente consegue ter essa aproximação, e é muito solidária, serve pro crescimento tanto pessoal quanto profissional.</i>	- O Presidente do IMEPI vê o INMETRO como uma família, que também contribui para o seu crescimento profissional.	Condicionantes da herança patrimonialista: não explicitada pelo sujeito
<i>Se consegue-se fazer na administração pública o que se quer fazer no Inmetro, eu acho que tem um ganho pra sociedade muito grande, principalmente no que diz respeito à qualificação, meritocracia [...] o governo escolhesse três nomes, mandasse pro Inmetro.</i>	- Indica a necessidade de se escolher os gestores com base em sua qualificação, pela meritocracia, gerando ganhos para a sociedade.	Disfunções práticas da burocracia: não explicitada pelo sujeito
<i>Uma outra questão também profissional de crescimento é o sistema, o SGI, Sistema de Gestão Integrada, porque todos os dirigentes são indicação política do governador, muitos não tem a qualificação técnica necessária, porque participa de um processo político meio misto, e esse SGI, esse trabalho em Rede é muito importante. Eu tenho na minha visão que esse modelo deve ser passado pra frente.</i>	- Não obstante reconhecer que muitos dirigentes indicados não têm qualificação técnica, enfatiza que o Sistema de Gestão Integrada é muito importante para ajudá-los a crescer profissionalmente.	Lógica instrumental do gerencialismo: não explicitada pelo sujeito
Proposição do sujeito	Que os dirigentes da Rede sejam indicados por meritocracia, com o governo estadual escolhendo três nomes e mandando-os para aprovação do INMETRO.	

Fonte: Elaboração própria com base na entrevista.

Conforme se extrai do Quadro 58, em relação à questão norteadora 1, o Presidente do IMEPI não explicita a categoria ‘Condicionantes da herança patrimonialista’, pois vê o INMETRO como uma família, que também contribui para o seu crescimento profissional.

E quanto à categoria ‘Disfunções práticas da burocracia’, ela não é explicitada pelo sujeito, pois reforça a burocracia weberiana, ao indicar a necessidade de se escolher os gestores com base em sua qualificação, pela meritocracia, gerando ganhos para a sociedade.

O Presidente do IMEPI também não explicita a categoria ‘Lógica instrumental do gerencialismo’, pois, não obstante reconhecer que muitos dirigentes indicados não têm qualificação técnica, enfatiza que o Sistema de Gestão Integrada é muito importante para ajudá-los a crescer profissionalmente.

O sujeito propõe que os dirigentes da Rede sejam indicados por meritocracia, com o governo estadual escolhendo três nomes e mandando-os para aprovação do INMETRO.

Apresentam-se a seguir os dados referentes à segunda questão norteadora:

Quadro 59 - Entrevista com o Presidente do IMEPI (parte 2 de 5)

Questão norteadora 2: Quais são os modelos de gestão empregados pelos sujeitos dos órgãos delegados do INMETRO	
Relatos	Interpretações do Pesquisador
<i>Há uma constante mudança de pessoas nos cargos de confiança. Então um dos aspectos negativos que eu acho é isso, há uma mudança muito rápida em função da conjuntura política, que isso é ruim não só pro Inmetro, é pro governo, pro país, pra sociedade, pra todo mundo; aparecem interesses às vezes nem tão republicanos que começam a aparecer em vez do bem comum.</i>	- O Presidente do IMEPI identifica entraves no modelo de gestão, relacionados às constantes mudanças de pessoas nos cargos de confiança dos IPEM, sobretudo com interesses não republicanos.
<i>Um grande entrave é justamente por ter uma função técnica o Inmetro, e o político ele termina atrapalhando, é uma descontinuidade, mas isso aí é um problema estrutural, de política nacional, passa pelo Congresso Nacional, vai mexer na reforma política aí.</i>	- Chama atenção para o enfoque dos requisitos técnicos em detrimento dos políticos, que acabam atrapalhando, sobretudo pelo fato de o INMETRO ser um órgão técnico.
<i>Os avanços é que quando eu cheguei aqui esse monitoramento não era feito inicialmente por um sistema, que é o SGI, então era mais no papel, e se perdia muito. Depois tinha esses encontros, e tem ainda, o planejamento era anual, depois de dois em dois anos, depois de quatro anos, e ele vem se aperfeiçoando no meu entendimento, porque ele faz com que não tenha uma quebra no trabalho.</i>	- Avalia como avanço a implementação do Sistema de Gestão Integrada (SGI), enfatizando que o planejamento da Rede vem se aperfeiçoando cada vez mais.
Proposição do sujeito	Que o INMETRO melhore a frequência dos encontros da Rede, atualmente muito próximos um do outro, e muito grandes, concentrando-se sobretudo nas questões técnicas.

Fonte: Elaboração própria com base na entrevista.

Conforme se extrai do Quadro 59, em relação à questão norteadora 2, o Presidente do IMEPI reforça a categoria ‘Condicionantes da herança patrimonialista’, explicitada pela condicionante fragilidades da democracia, pois identifica entraves no modelo de gestão, relacionados às constantes mudanças de pessoas nos cargos de confiança dos IPem, sobretudo com interesses não republicanos.

Por outro lado, a categoria ‘Disfunções práticas da burocracia’ não é explicitada, pois ele chama atenção para o enfoque dos requisitos técnicos em detrimento dos políticos, que acabam atrapalhando, sobretudo pelo fato de o INMETRO ser um órgão técnico.

O Presidente do IMEPI também não explicita a categoria ‘Lógica instrumental do gerencialismo’, pois avalia como avanço a implementação do Sistema de Gestão Integrada (SGI), enfatizando que o planejamento da Rede vem se aperfeiçoando cada vez mais.

Assim, o Presidente do IMEPI propõe que o INMETRO melhore a frequência dos encontros da Rede, atualmente muito próximos um do outro, e muito grandes, concentrando-se sobretudo nas questões técnicas.

Apresentam-se a seguir os dados referentes à terceira questão norteadora:

Quadro 60 - Entrevista com o Presidente do IMEPI (parte 3 de 5)

Questão norteadora 3: Qual é o significado de democratização da gestão atribuído pelos sujeitos	
Relatos	Interpretações do Pesquisador
<i>Os próprios Ipem não fazem valer o seu direito, a sua voz, a sua oportunidade. Tem, às vezes, tá no papel, mas o que se vê é uma política de conveniência, tal como no país, política do ajeitamento, não, tá no papel, vamos ajeitar, [...] Então pra melhorar, é necessário exigir nos convênios um concurso, continuar esse diálogo, essa transição.</i>	- O Presidente do IMEPI percebe que há uma política de conveniência entre os IPem e o INMETRO, não obstante as regras de relacionamento estarem no convênio.
<i>Primeiro eu acho importante os comitês, que você descentraliza e centraliza ao mesmo tempo, é um processo dialético, mas tem muito papel, tem muita formalidade, alguns setores tem um avanço prático da coisa, outros não, é pra cumprir tabela, e isso prejudica, então há uma necessidade deles terem a sua autonomia.</i>	- Indica que há um excesso de papel e formalidade nos comitês da Rede.
<i>Pra comparar com a Rede, eu tenho a seguinte concepção sobre modelo, né, entre ditadura e democracia, eu prefiro a democracia, mas é mais cara, dá mais trabalho, né, e ela é um abacaxi grande, porque você vai discutir interesses, pequenos, médios, grandes, então não é fácil, o diálogo, e aí é complicador. Na ditadura não, você impõe as coisas.</i>	- Enfatiza que prefere a democracia à ditadura, mesmo aquela sendo mais cara e trabalhosa, apontando para a necessidade da Rede levar o diálogo adiante.
Proposição do sujeito	Que o INMETRO exija nos convênios a realização de concursos pelos IPem, e aperfeiçoe cada vez mais o diálogo com a Rede sobre suas particularidades.

Fonte: Elaboração própria com base na entrevista.

Conforme se extrai do Quadro 60, em relação à questão norteadora 3, o Presidente do IMEPI reforça a categoria ‘Condicionantes da herança patrimonialista’, explicitada pela condicionante do personalismo, pois percebe que há uma política de conveniência entre os IPEM e o INMETRO, não obstante as regras de relacionamento estarem no convênio.

Além disso, quanto à categoria ‘Disfunções práticas da burocracia’, ela é explicitada pelo Presidente do IMEPI, pois indica que há um excesso de papel e formalidade nos comitês da Rede.

O Presidente do IMEPI também explicita a categoria ‘Lógica instrumental do gerencialismo’, ao enfatizar que prefere a democracia à ditadura, mesmo aquela sendo mais cara e trabalhosa, apontando para a necessidade da Rede levar o diálogo adiante. O modelo gerencialista negligencia as questões de democratização do Estado.

O sujeito propõe que o INMETRO exija nos convênios a realização de concursos pelos IPEM, e aperfeiçoe cada vez mais o diálogo com a Rede sobre suas particularidades.

Apresentam-se a seguir os dados referentes à quarta questão norteadora:

Quadro 61 - Entrevista com o Presidente do IMEPI (parte 4 de 5)

Questão norteadora 4: Quais são as práticas de gestão social, possibilitadas pelos sujeitos, em relação à transparência	
Relatos	Interpretações do Pesquisador
<i>Às vezes fica aquele medo, já cultural, de não deixar outro entrar, aí depende do gestor, que às vezes acha que é o dono do espaço e não vai sair daquele lugar mais nunca; [...] E na nossa sociedade tem muito isso, por interesse, o patrimonialismo ainda tá muito forte, né, no Estado brasileiro, e não é diferente nos Ipem.</i>	- O Presidente do IMEPI identifica que ainda há fortes práticas patrimonialistas no Estado brasileiro, que também atingem os IPEM, com dirigentes que se apropriam destes.
<i>O Inmetro incentiva o desenvolvimento, o profissionalismo, com o programa no Fantástico. A Ouvidoria, que tem um trabalho interessantíssimo, tem denúncias, e a gente incentiva, isso é bom [...] Nós notificamos e divulgamos que os cidadãos devem verificar os selos, a tara da balança deve estar visível.</i>	- Enfatiza que o INMETRO promove o desenvolvimento e o profissionalismo, além de conclamar os cidadãos a exercerem seus direitos e realizarem denúncias.
<i>Se você pegar um estado como o nosso, do Piauí, há uma deficiência enorme de educação, de conhecimento; agora, como predomina ainda no nosso Nordeste, e no Norte, a politicagem, aí os Ipem terminam não servindo muito, porque aí você não tem como fazer o assistencialismo necessário para se eleger, a necessidade é maior, fala mais alto.</i>	- Aponta que ainda predomina as relações de interesse político partidário, sobretudo nos estados do Norte e Nordeste, devido ao baixo nível educacional, reduzindo a importância dos IPEM, por não poder fazer assistencialismo.
Proposição do sujeito	Que o INMETRO trabalhe mais sua função social, divulgando mais suas atividades à sociedade, para que esta possa participar, ajudando-o a cumprir sua missão.

Fonte: Elaboração própria com base na entrevista.

Conforme se extrai do Quadro 61, em relação à questão norteadora 4, o Presidente do IMEPI reforça a categoria ‘Condicionantes da herança patrimonialista’, explicitada pela condicionante do patrimonialismo, pois identifica que ainda há fortes práticas patrimonialistas no Estado brasileiro, que também atingem os IPEM, com dirigentes que se apropriam destes.

Por outro lado, o Presidente do IMEPI não explicita a categoria ‘Disfunções práticas da burocracia’, ao enfatizar que o INMETRO promove o desenvolvimento e o profissionalismo, além de conclamar os cidadãos a exercerem seus direitos e realizarem denúncias. Essas características apontadas pelo sujeito reforçam a burocracia weberiana.

Já quanto à categoria ‘Lógica instrumental do gerencialismo’, ela é explicitada, apontando que ainda predominam na administração pública relações de interesse político-partidário, sobretudo nos estados do Norte e Nordeste, devido ao baixo nível educacional, reduzindo a importância das atividades do IPEM, por não poder fazer assistencialismo pré-eleições. O gerencialismo negligencia a influência dessas relações.

Defende que o INMETRO trabalhe mais sua função social, divulgando mais suas atividades à sociedade, para que esta possa participar, ajudando-o a cumprir sua missão.

Apresentam-se a seguir os dados referentes à quinta questão norteadora:

Quadro 62 - Entrevista com o Presidente do IMEPI (parte 5 de 5)

Questão norteadora 5: Quais são as ações realizadas para a efetivação do controle social por meio da auditoria de gestão governamental	
Relatos	Interpretações do Pesquisador
<i>O novo vem segurando o velho, se você pegar um esgoto e jogar água limpa, ela vai limpar, mas vai ficar muita coisa suja ainda, não adianta, as mudanças sociais são lentas e graduais, não é como o indivíduo quer, é uma aprendizagem histórica e social. Em qualquer sociedade a classe média é um pêndulo, e essa nova classe média já não se satisfaz com o Bolsa Família, quer saúde de qualidade, etc.</i>	- O Presidente do IMEPI não apresenta as ações realizadas para a efetivação do controle social e aponta que as mudanças sociais são lentas e graduais, e que muitas velhas práticas políticas ainda perduram em meio às novas.
<i>A auditoria tem que ser franca, ver os erros conforme a lei, mas ver também o trabalho subjetivo de defesa do órgão; você é punido por erros formais, mas não se leva em conta o aspecto subjetivo da coisa, os resultados que a gestão está mostrando. O Auditor-Chefe fala que é necessário esse diálogo, a aproximação.</i>	- Não apresenta as ações realizadas para a efetivação do controle social, mas indica a necessidade de a auditoria não se apegar apenas aos erros legais e formais, mas também dialogar quanto aos resultados.
<i>Poderia formar um conselho deliberativo dos Ipem frente ao Inmetro, como se fosse a Plenária, sem o Inmetro, deliberativo à política da Rede, aí sim democratizar, inclusive se possível na escolha de determinados coordenadores da Rede.</i>	- Não apresenta as ações realizadas para a efetivação do controle social, mas enfatiza que é necessário criar um espaço democrático onde os IPEM possam deliberar.
Proposição do sujeito	Que seja criado um órgão deliberativo à política da Rede, autônomo, como se fosse a Plenária da RBMLQ-I, mas sem o INMETRO.

Fonte: Elaboração própria com base na entrevista.

Conforme se extrai do Quadro 62, em relação à questão norteadora 5, o Presidente do IMEPI não apresenta as ações realizadas para a efetivação do controle social, mas reforça a categoria ‘Condicionantes da herança patrimonialista’, explicitada pela condicionante fragilidades da democracia, apontando que as mudanças sociais são lentas e graduais, e que muitas velhas práticas políticas ainda perduram em meio às novas.

E quanto à categoria ‘Disfunções práticas da burocracia’, o entrevistado não expõe as ações realizadas para a efetivação do controle social, mas indica a necessidade de a auditoria não se apegar apenas aos erros legais e formais em relação ao arcabouço normativo (preciosismo normativo), mas também dialogar quanto aos resultados que os órgãos geram para a sociedade.

Além disso, o Presidente do IMEPI explicita a categoria ‘Lógica instrumental do gerencialismo’, enfatizando que é necessário criar um espaço onde os IPEM possam deliberar quanto à política da Rede, sem a interferência do INMETRO, democratizando a coordenação.

O Presidente do IMEPI defende que seja criado um órgão deliberativo à política da Rede, autônomo, como se fosse a Plenária da RBMLQ-I, mas sem o INMETRO.

Prosseguindo-se, apresentam-se a seguir os quadros referentes aos dados extraídos da 12ª entrevista, com o Coordenador da CORED, por meio de cada questão norteadora:

Quadro 63 - Entrevista com o Coordenador da CORED (parte 1 de 5)

Questão norteadora 1: Como se relacionam os sujeitos dos órgãos delegados do INMETRO		
Relatos	Interpretações do Pesquisador	Identificação das Categorias
<i>O lado político dos Ipems é um lado que o Inmetro sabe conviver, nós somos um órgão muito técnico, mas tivemos que aprender a conviver com isso. Tem na Rede aí ex-prefeito, ex-deputado, ex isso, ex aquilo, tem muita política, mas a gente procura deixar isso de fora, [...] é óbvio que às vezes isso atrapalha.</i>	- O Coordenador da CORED identifica que há um lado político muito forte nos IPEM, que às vezes atrapalha, e que o INMETRO teve que aprender a conviver com isso.	Condicionantes da herança patrimonialista: fragilidades da democracia e favoritismo
<i>Outra coisa que a gente está investindo fortemente é em pessoas, formação contínua, prevendo aí, nós temos uma série de concursos que já aconteceram, que vão acontecer, e não vai a campo enquanto não fizer a capacitação, tá, então isso a gente está conseguindo fazer.</i>	- Aponta a necessidade da realização de concursos públicos para os IPEM, além da capacitação contínua de pessoas, sobretudo antes de iniciar os trabalhos de campo.	Disfunções práticas da burocracia: não explicitada pelo sujeito
<i>São resultados significativos, sair de 300 milhões pra 700 e pouco de 2006 pra 2013. Tá certo que em 2010 teve um aumento de 30% nas taxas, mas ainda assim tivemos crescimento. A gente tá atingindo um patamar bom, em relação às nossas metas, e à medida que a gente vai aprimorando esse sistema de planejamento, a gente vai chegando mais próximo [...]em 2014 chegamos perto de 90%.</i>	- Enfatiza que houve avanço nos resultados da Rede, sobretudo quanto ao atingimento, pelos órgãos delegados, das metas planejadas.	Lógica instrumental do gerencialismo: não explicitada pelo sujeito
Proposição do sujeito	O INMETRO deve incentivar cada vez mais que os IPEM realizem concurso, criando mais cargos, para ter pessoal da casa, estável, que continua na administração, desenvolvendo-a.	

Fonte: Elaboração própria com base na entrevista.

Conforme se extrai do Quadro 63, em relação à questão norteadora 1, o sujeito reforça a categoria ‘Condicionantes da herança patrimonialista’, explicitada pela condicionante fragilidades da democracia, configurada pelo favoritismo, pois identifica que há um lado político muito forte nos IPEM que atravessa a atuação técnica do INMETRO e atrapalha na escolha dos cargos, o que às vezes atrapalha, e que o INMETRO teve que aprender a conviver com isso.

Por outro lado, quanto à categoria ‘Disfunções práticas da burocracia’, ela não é explicitada, pois vê o contrário dela, apontando a necessidade da realização de concursos públicos para os IPEM, além da capacitação contínua de pessoas, sobretudo antes de iniciar os trabalhos de campo. Assim, o sujeito reforça a burocracia weberiana como tipo ideal.

O Coordenador da CORED também não explicita a categoria ‘Lógica instrumental do gerencialismo’, pois, pelo contrário, enfatiza que houve avanço nos resultados da Rede, sobretudo quanto ao atingimento, pelos órgãos delegados, das metas planejadas.

O Coordenador da CORED defende que o INMETRO deve incentivar cada vez mais que os IPEM realizem concurso, criando mais cargos, para ter pessoal da casa, estável, que continua na administração, desenvolvendo-a.

Apresentam-se a seguir os dados referentes à segunda questão norteadora:

Quadro 64 - Entrevista com o Coordenador da CORED (parte 2 de 5)

Questão norteadora 2: Quais são os modelos de gestão empregados pelos sujeitos dos órgãos delegados do INMETRO		
Relatos	Interpretações do Pesquisador	Identificação das Categorias
<i>A camada de conhecimento, na verdade, quando a gente implantou o sistema, é a camada pro Inmetro propriamente dita, mas é muito pouco usada, um dos problemas que nós temos ainda é que no Inmetro o pessoal não sabe usar o sistema, as diretorias e tal, não sabem, ou não usam, ou não querem, enfim.</i>	- O Coordenador da CORED percebe que nas próprias diretorias internas do INMETRO o pessoal não se interessa em utilizar o SGI, sistema-padrão utilizado por todos os órgãos da Rede.	Condicionantes da herança patrimonialista: fragilidades da democracia no interior da organização
<i>Antigamente era assim, um cobrava multa, o outro não cobrava, um fazia reajuste de um jeito, outro fazia de outro; então hoje, não, se tu tiver que fazer um reajuste, quanto é que eu tô devendo, ele puxa, se colocar aqui, em todo o Brasil, a regra do jogo vai ser a mesma.</i>	- Indica uniformidade e padronização nos procedimentos, realizados em todo o Brasil pelos órgãos delegados estaduais.	Disfunções práticas da burocracia: não explicitada pelo sujeito
<i>Esse nosso modelo de governança, ele tá baseado em três variáveis, né, a gente trabalha fortemente em cima de pessoas, processos e tecnologia, não adianta querer dissociar essas coisas, [...] trabalhamos muito planejamento, metas, acompanhamento, procedimentos, parâmetros comparativos, resultados, recursos humanos, e auditoria.</i>	- Enfatiza que o modelo de governança da RBMLQ-I está baseado nas variáveis pessoas, processos e tecnologia, com foco em planejamento, metas, processos e controle de resultados.	Lógica instrumental do gerencialismo: não explicitada pelo sujeito
Proposição do sujeito	Que o pessoal das diretorias internas do INMETRO passe a utilizar mais o SGI, para harmonizar a gestão interna com a gestão dos órgãos da Rede.	

Fonte: Elaboração própria com base na entrevista.

Conforme se extrai do Quadro 64, em relação à questão norteadora 2, o Coordenador da CORED reforça a categoria ‘Condicionantes da herança patrimonialista’, explicitada pela condicionante fragilidades da democracia no interior da organização, pois percebe que nas próprias diretorias internas do INMETRO o pessoal não se interessa em utilizar o SGI, sistema-padrão utilizado por todos os órgãos da Rede.

Já quanto à categoria ‘Disfunções práticas da burocracia’, ela não é explicitada pelo Coordenador da CORED, pois indica uniformidade e padronização nos procedimentos – características da burocracia –, realizados em todo o Brasil pelos órgãos delegados estaduais.

O Coordenador da CORED também não explicita a categoria ‘Lógica instrumental do gerencialismo’, enfatizando que o modelo de governança da RBMLQ-I está baseado nas variáveis pessoas, processos e tecnologia, com foco em planejamento, metas, processos e controle de resultados – características predominantes no modelo gerencialista.

O sujeito cobra que o pessoal das diretorias internas do INMETRO passe a utilizar mais o SGI, para harmonizar a gestão interna com a gestão dos órgãos da Rede.

Apresentam-se a seguir os dados referentes à terceira questão norteadora:

Quadro 65 - Entrevista com o Coordenador da CORED (parte 3 de 5)

Questão norteadora 3: Qual é o significado de democratização da gestão atribuído pelos sujeitos		
Relatos	Interpretações do Pesquisador	Identificação das Categorias
<i>Os entraves que a gente vê é a rotatividade, porque nós temos uma atividade muito técnica e muito específica, aí o cara acha que qualquer um que chegar lá pode mexer, aí começa, pô, nós temos casos aí, o próprio São Paulo, que mudou 60 pessoas numa canetada.</i>	- O Coordenador da CORED identifica que a grande rotatividade de pessoas nos cargos de indicação política dos IPEM atrapalha o seu desenvolvimento.	Condicionantes da herança patrimonialista: autoritarismo
<i>O que eu vejo de bom é que a gente tá conseguindo uma uniformidade de procedimentos, em todos os sentidos, assim, não só na área técnica, mas também na área administrativa, financeira, jurídica, e a gestão propriamente dita, é difícil, eles têm se adaptado ao nosso modelo, a vantagem é implantar um modelo de gestão único na Rede.</i>	- Aponta a necessidade da uniformização dos procedimentos utilizados pelos IPEM em suas diversas áreas, avaliando como vantagem a implantação de um modelo único na Rede.	Disfunções práticas da burocracia: não explicitada pelo sujeito
<i>A gestão no modelo é democratizada porque a gente incentiva essa participação, inclusive no desenvolvimento do sistema, a gente incentivou e o pessoal da Rede mesmo veio, eles criaram comitês, [...] então, quer dizer, eles mesmos discutem, eles mesmos se reúnem, propõem coisa que eles mesmos é que têm que propor, porque eles são os usuários, entendeu.</i>	- Indica que a gestão no modelo de relacionamento com a Rede é democratizada, devido ao INMETRO incentivar a participação de todos os representantes nos comitês técnicos, oriundos do seu modelo de governança.	Lógica instrumental do gerencialismo: não explicitada pelo sujeito
Proposição do sujeito	Que o INMETRO promova uma mudança de cultura quanto a incentivar que todos utilizem o SGI, para que então possam participar dos comitês com mais conhecimento de causa.	

Fonte: Elaboração própria com base na entrevista.

Conforme se extrai do Quadro 65, em relação à questão norteadora 3, o Coordenador da CORED reforça a categoria ‘Condicionantes da herança patrimonialista’, explicitada pela condicionante do autoritarismo, ao identificar que a grande rotatividade de pessoas nos cargos de indicação política dos IPEM atrapalha o seu desenvolvimento.

Por outro lado, não explicita a categoria ‘Disfunções práticas da burocracia’, pois aponta a necessidade da uniformização dos procedimentos utilizados pelos IPEM em suas diversas áreas, avaliando como vantagem a implantação de um modelo único na Rede.

E quanto à categoria ‘Lógica instrumental do gerencialismo’, ela também não é explicitada pelo Coordenador da CORED, ao indicar que a gestão no modelo de relacionamento com a Rede é democratizada, devido ao INMETRO incentivar a participação de todos os representantes nos comitês técnicos, oriundos do seu modelo de governança.

O Coordenador da CORED propõe que o INMETRO promova uma mudança de cultura quanto a incentivar que todos utilizem o SGI, para que então possam participar dos comitês com mais conhecimento de causa.

Apresentam-se a seguir os dados referentes à quarta questão norteadora:

Quadro 66 - Entrevista com o Coordenador da CORED (parte 4 de 5)

Questão norteadora 4: Quais são as práticas de gestão social, possibilitadas pelos sujeitos, em relação à transparência		
Relatos	Interpretações do Pesquisador	Identificação das Categorias
<i>Eu não sei de caso que mostram os resultados no site, já vi mostrar internamente, já vi levar nas reuniões do conselho, isso eu já vi, e tal, agora tu chegar mostrar pra sociedade, eu nunca vi, nem colocar no site; [...] Até porque não há esse hábito do pessoal prestar contas pra sociedade daquilo que faz.</i>	- O Coordenador da CORED indica que não há um hábito dos gestores públicos de prestar contas daquilo que fazem à sociedade.	Condicionantes da herança patrimonialista: fragilidades da democracia
<i>Até hoje não há entraves das pessoas de fora, a mim não surpreende, mas aqui no Inmetro quando tu vai fazer uma coisa eles dizem, “ah, o pessoal não vai saber”, por exemplo, pra oficinas, ahm, pô, tu tem que botar uma condição pra ele se credenciar, tem que ter internet, e vai ser assim, faz direto no sistema, “não, mas os caras não vão conseguir fazer”.</i>	- Enfatiza a dificuldade interna no INMETRO em se levar adiante as melhorias para os procedimentos na Rede, devido ao pensamento da busca de uma norma ideal.	Disfunções práticas da burocracia: fim em si mesmo do preciosismo normativo
<i>Os Ipems podem mostrar seus resultados pra sociedade, porque normalmente tem o site, então essa comunicação do IpeM com a sociedade eles fazem pelo seu site, nós tivemos até algumas dificuldades quanto a isso, por exemplo, aqui no IpeM-RJ o agendamento tava no PSIE, mas os caras queriam usar o seu site.</i>	- Aponta o potencial que os IPEM tem para mostrar seus resultados de forma transparente pelo site, mas que preferem utilizá-lo para atrair pessoas com a divulgação de matérias consideradas mais populares.	Lógica instrumental do gerencialismo: inadequações de práticas oriundas do setor privado, focando em resultados
Proposição do sujeito	Que o INMETRO coloque as informações sobre resultados dos IPEM no Portal de Serviços do INMETRO nos Estados (PSIE), para avaliação pela sociedade.	

Fonte: Elaboração própria com base na entrevista.

Conforme se extrai do Quadro 66, em relação à questão norteadora 4, o Coordenador da CORED reforça a categoria ‘Condicionantes da herança patrimonialista’, explicitada pela condicionante fragilidades da democracia, ao indicar que não há um hábito dos gestores públicos de prestar contas daquilo que fazem à sociedade.

E quanto à categoria ‘Disfunções práticas da burocracia’, ela é explicitada pelo sujeito, ao enfatizar a dificuldade interna no INMETRO em se levar adiante as melhorias para os procedimentos na Rede, devido ao pensamento da busca de uma norma ideal.

O Coordenador da CORED também explicita a categoria ‘Lógica instrumental do gerencialismo’, ao apontar o potencial que os IPeM tem para mostrar seus resultados de forma transparente pelo *site*, mas que preferem utilizá-lo para atrair pessoas com a divulgação de matérias consideradas mais populares. Isso pode ser ocasionado pelas inadequações, para a administração pública, de práticas oriundas do setor privado, em que se estimula a gestão por resultados.

Ele propõe que o INMETRO coloque as informações sobre resultados dos IPeM no Portal de Serviços do INMETRO nos Estados (PSIE), para avaliação pela sociedade.

Apresentam-se a seguir os dados referentes à quinta questão norteadora:

Quadro 67 - Entrevista com o Coordenador da CORED (parte 5 de 5)

Questão norteadora 5: Quais são as ações realizadas para a efetivação do controle social por meio da auditoria de gestão governamental		
Relatos	Interpretações do Pesquisador	Identificação das Categorias
<i>Eu acho que a auditoria de gestão é uma coisa que eu sou totalmente a favor, sempre fui, eu acho que o problema da auditoria de gestão é tu saber, primeiro, tem que ter gente mais qualificada pra isso, tá, não é assim, não é tão trivial, e às vezes a gente tem que ter cuidado pra não ultrapassar certos limites, e isso tá acontecendo [...] fazer auditoria de gestão é uma coisa, tu te meter na gestão é outra.</i>	- O Coordenador da CORED apoia a realização da auditoria de gestão governamental, mas chama atenção para que não se ultrapasse o limite de cometer ingerências nos órgãos auditados. Não expõe as ações realizadas para a efetivação do controle social.	Condicionantes da herança patrimonialista: fragilidades da democracia
<i>Eu acho que a Audin pode ajudar a identificar o que pode ser divulgado, além do que já é obrigatório, no site dos órgãos delegados e até no PSIE, além de ver aquilo que deveria, mas não está sendo feito pelos Ipems.</i>	- Defende que a auditoria pode ajudar a identificar o que pode ser divulgado no site dos órgãos delegados e no PSIE, além de verificar os deveres dos IPeM.	Disfunções práticas da burocracia: não explicitada pelo sujeito
<i>Por exemplo, uma coisa assim que eu acho que a auditoria faz pouco, né, mas já tá fazendo, melhorou, se a própria auditoria usar as informações [do SGI], vai ajudar os órgãos delegados também a começar usar, com isso, a gente consegue fazer, seria muito útil na implantação, na consolidação desse nosso modelo de gestão, entendeu.</i>	- Enfatiza a importância da Auditoria utilizar as informações do SGI – sistema com características gerencialistas –, dando exemplo e incentivando os órgãos delegados, para a consolidação do modelo de gestão da Rede.	Lógica instrumental do gerencialismo: não explicitada pelo sujeito
Proposição do sujeito	Não expõe as ações realizadas para a efetivação do controle social por meio da auditoria de gestão governamental, mas propõe que a auditoria ajude a identificar o que pode ser divulgado no site dos órgãos delegados e também no PSIE, além de verificar os deveres que não estão sendo cumpridos pelos IPeM.	

Fonte: Elaboração própria com base na entrevista.

Conforme se extrai do Quadro 67, em relação à questão norteadora 5, o Coordenador da CORED reforça a categoria ‘Condicionantes da herança patrimonialista’, explicitada pela condicionante fragilidades da democracia, pois apoia a realização da auditoria de gestão governamental, mas chama atenção para que não se ultrapasse o limite de cometer ingerências nos órgãos auditados.

Já quanto à categoria ‘Disfunções práticas da burocracia’, ela não é explicitada pelo Coordenador da CORED, ao defender que a auditoria pode ajudar a identificar o que pode ser divulgado no site dos órgãos delegados e no PSIE, além de verificar os deveres dos IPEM. Isso reforça os princípios da burocracia weberiana.

O Coordenador da CORED também não explicita a categoria ‘Lógica instrumental do gerencialismo’, enfatizando a importância da Auditoria utilizar as informações do SGI – sistema com características gerencialistas –, dando exemplo e incentivando os órgãos delegados, para a consolidação do modelo de gestão da Rede.

Por fim, o Coordenador da CORED reforça que a auditoria ajude a identificar o que pode ser divulgado no site dos órgãos delegados e também no PSIE, além de verificar os deveres que não estão sendo cumpridos pelos IPEM. Todavia, não apresenta as ações realizadas para a efetivação do controle social por meio da auditoria de gestão governamental.

Torna-se importante ressaltar que as articulações entre os fragmentos de discurso, as categorias de análise e os traços relacionados às categorias, detectados no discurso, não foram produtos de um exercício mecânico para os seus enquadramentos. Conforme o método utilizado, o processo de análise dos dados de fontes orais é uma atividade complexa, onde não há o estabelecimento de fronteiras rígidas entre as três categorias definidas *a posteriori*, o que significa que: a) um relato pode estar relacionado a apenas uma categoria singular; b) relatos distintos podem estar relacionados a uma mesma categoria de análise; e c) diferentes categorias de análise podem ser identificadas em variados relatos.

Portanto, os relatos foram associados às categorias de análise de acordo com a predominância de características que traziam em relação a cada uma, o que foi feito por meio das interpretações do pesquisador, que tomou como base, além da identificação das categorias e suas características, as observações de campo realizadas durante as entrevistas. A análise dos dados orientada pelas categorias serviu para a identificação das barreiras institucionais que dificultam a efetividade do controle social no contexto brasileiro, apresentadas no capítulo a seguir.

6 RESULTADOS DA PESQUISA

Nesse capítulo busca-se fazer uma triangulação entre os resultados provenientes das entrevistas e das fontes documentais e as principais teorias que nortearam a realização da pesquisa, além das interpretações baseadas em aspectos não textuais oriundas das observações em campo.

Os resultados da pesquisa ampliaram o conhecimento do pesquisador sobre as visões dos sujeitos de pesquisa quanto aos modelos organizacionais que influenciam a administração pública brasileira, especialmente os avanços e entraves da gestão dos órgãos delegados do INMETRO, assim como quanto à abordagem de auditoria de gestão governamental utilizada no Brasil.

A pesquisa documental tende a confirmar a suposição inicial de que existem barreiras institucionais oriundas dos modelos internacionais da administração pública que dificultam a efetividade do apoio ao controle social na atuação da auditoria de gestão governamental do INMETRO. Isso se reproduz em procedimentos, figuras e definições do Manual de Auditoria Operacional do TCU que são tradução direta do Manual Internacional da INTOSAI, do inglês para a língua portuguesa, sem adaptá-los à configuração peculiar da administração pública brasileira.

Identificou-se na pesquisa documental que a realização de auditorias de gestão governamental no INMETRO – sobretudo em relação aos órgãos delegados da RBMLQ-I, que executam as atividades do INMETRO em todo o território nacional – se faz cada vez mais necessária, não obstante a sua implementação encontrar barreiras institucionais decorrentes da padronização internacional da auditoria de gestão governamental e do próprio modelo organizacional peculiar da administração pública brasileira.

De acordo com os achados da pesquisa, essas barreiras institucionais ocorrem devido à auditoria de gestão governamental ser realizada com base nos requisitos do modelo gerencial, conforme já mencionado, mas na realidade as instituições públicas brasileiras apresentam também características dos demais modelos organizacionais, inclusive de suas disfunções, condicionantes e entraves. Além disso, os relatos dos entrevistados confirmam a configuração multifacetada desse modelo organizacional peculiar da administração pública brasileira.

Na pesquisa com fontes orais, em relação à sua primeira questão norteadora, qual seja a de como se relacionam os sujeitos dos órgãos delegados do INMETRO, quanto à categoria ‘Condicionantes da herança patrimonialista’, as entrevistas realizadas indicam que os sujeitos da pesquisa explicitam sobretudo a condicionante fragilidades da democracia (SANTOS, 1993). Isso é demonstrado pelo fato de os diferentes participantes no modelo de relacionamento do INMETRO com a Rede verem os “outros” como problemáticos.

Assim, alguns auditores tiveram problemas ao questionar as políticas dos dirigentes de IPEM auditados e percebem uma dificuldade maior de receber respostas de auditoria nas diretorias internas do INMETRO do que nos IPEM; já os gestores dos IPEM acusam a direção do INMETRO de impor a pauta dos fóruns temáticos da Rede, e que por isso não ajuda a resolver os problemas deles; por sua vez, a direção do INMETRO alega que há um lado político muito forte nos IPEM que às vezes atrapalha.

Não obstante, esse modelo de gestão em rede está diretamente relacionado ao que Leonardo Secchi (2009) identifica como governança pública, sobretudo no sentido de diferentes atores terem o direito de influenciar a construção das políticas públicas. Além disso, encontra respaldo nos estudos de PECI *et al.* (2008), ao argumentarem que a governança pública deriva da cultura política do país onde se insere.

Já quanto à categoria ‘Disfunções práticas da burocracia’, identificou-se que os sujeitos da pesquisa explicitam principalmente a disfunção rigidez hierárquica, caracterizada pelo relacionamento do INMETRO com os órgãos da Rede dar-se mais por meio dos cargos de confiança da alta administração, em detrimento dos servidores técnicos. Além disso, os IPEM são restringidos pelas determinações normativas dos estados, ainda que os recursos repassados pelo INMETRO sejam federais, ocasionando a perda de autonomia administrativa.

Essa rigidez excessiva pode ser explicada com base em Merton (1957), para quem o modelo burocrático pode se tornar um fim em si mesmo, apresentando rigidez às regras de forma exagerada e tornando-se incapaz de se ajustar às mudanças do ambiente organizacional.

E em relação à categoria ‘Lógica instrumental do gerencialismo’, observa-se que os entrevistados enfatizam especialmente a instrumentalização da gestão e a negligência das questões políticas, ao enfatizarem a instrumentalização do trabalho pelas ferramentas do gerencialismo, além de que há um conflito grande em relação à interferência do INMETRO,

que é federal, nos órgãos estaduais. Isso pode ser explicado pelo fato de o modelo gerencialista negligenciar as questões políticas da gestão (KISSLER & HEIDEMANN, 2006).

Por outro lado, ainda quanto à primeira questão norteadora da pesquisa, os sujeitos da pesquisa avaliam as mudanças na gestão da RBMLQ-I de forma positiva, sentindo que há cada vez mais melhorias nessa gestão, além de creditarem essas melhorias à descentralização das atividades aos órgãos delegados, mas com manutenção da forte coordenação destas pelo INMETRO. Essas características se aproximam do modelo gerencial (BRESSER-PEREIRA, 2006), e de sua evolução para um modelo relacional mais recente, a governança pública (SECCHI, 2009).

Os auditores da AUDIN entrevistados apontam que o trabalho de auditoria não é valorizado como deveria ser pelos auditados, além de que não vêm maior comprometimento quanto à resposta dos órgãos delegados às recomendações de auditoria, o que faz com que haja dificuldades em aferir a implementação das ações do auditado no período pós-auditoria.

Essa situação, vivida pelos auditores entrevistados, pode ser mais bem identificada pela dificuldade em cumprir a seguinte diretriz do Manual do TCU (BRASIL, 2010): – a etapa de monitoramento destina-se a acompanhar as providências adotadas pelo auditado em resposta às recomendações e determinações exaradas pelo TCU, assim como aferir o benefício decorrente de sua implementação.

Para lidar com esses fatos, os sujeitos entrevistados propõem a valorização do trabalho colaborativo, com a criação de procedimentos de auditoria de gestão governamental mais adequados à realidade do trabalho, e que o INMETRO aproveite mais o SGI para diminuir a quantidade de papel, realizando *on-line* as prestações de contas dos órgãos, hoje com a nota fiscal eletrônica, e estreite mais as relações com a Rede, que hoje se dão muito mais entre as chefias do que entre os servidores.

Ao lado disso, sugerem ainda que o INMETRO exija tanto de suas diretorias internas quanto dos órgãos delegados que cumpram as normas e utilizem plenamente as ferramentas de gestão integrantes do modelo, para que todos possam se desenvolver uniformemente, além de definir melhor as responsabilidades dele e dos órgãos delegados, de preferência inserindo-os na lei de criação do INMETRO. De onde se percebe que os sujeitos reforçam a burocracia weberiana como tipo ideal (WEBER, 1982), sobretudo ao defender que

os dirigentes da Rede sejam indicados por meritocracia e os IPEM realizem concursos públicos.

Já em relação à segunda questão norteadora da pesquisa com fontes orais, qual seja a de quais são os modelos de gestão empregados pelos sujeitos dos órgãos delegados do INMETRO, quanto à categoria ‘Condicionantes da herança patrimonialista’, as entrevistas realizadas indicam que os sujeitos da pesquisa revelam principalmente as condicionantes do mandonismo local e fragilidades da democracia que se refletem dentro da organização.

O mandonismo local (SANTOS, 1993) é caracterizado pelos auditores da AUDIN, que, não obstante apoiarem a uniformização dos controles internos, apontam entraves na sua implementação nos órgãos das regiões Norte e Nordeste, identificando fortes influências políticas nos IPEM, inclusive de partidos políticos e das indústrias locais.

Já as fragilidades da democracia que se refletem dentro da organização são demonstradas pelo fato dos sujeitos da pesquisa identificarem entraves no modelo de gestão, relacionados a órgãos delegados que não tem sua prestação de contas aprovada, e que ainda assim continuam recebendo recursos do INMETRO, e à falta de realização de concursos pelos IPEM para colocar pessoal nas atividades de fiscalização, que acabam sendo realizadas por pessoas indicadas politicamente aos cargos de confiança.

E em relação à categoria ‘Disfunções práticas da burocracia’, identificou-se que os sujeitos da pesquisa enxergam de certa forma as disfunções do virtuosismo normativo e do formalismo ressaltadas por Merton (1957); o que foi caracterizado pelos entrevistados, respectivamente, pela indicação de que, para se dar transparência a uma legislação, o governo tenha criado uma outra legislação, e de apontarem fraquezas nos comitês de gestão da Rede, que se reúnem periodicamente, quanto às decisões não ocorrerem na prática, apenas cumprindo-se formalidades.

Já quanto à categoria ‘Lógica instrumental do gerencialismo’, observa-se que os sujeitos da pesquisa percebem de alguma maneira a oscilação entre pólos distintos, e a negligência das questões políticas e quanto à democratização do Estado. Isso é demonstrado, respectivamente, ao enfatizarem que há uma variação na implementação das decisões tomadas em conjunto – reconhecendo que as decisões tomadas por meio desse modelo oscilam entre pólos distintos –, e de que não há muito espaço para discussões mais profundas nas reuniões

da Rede, sendo a maioria delas apenas informativas, além de que às vezes é necessária a intervenção do Presidente do INMETRO para resolver problemas políticos nos IPEM.

Essa situação verbalizada pelos entrevistados pode ser elucidada nos estudos de Brulon *et al.* (2013), ao esclarecerem que a administração pública brasileira oscilaria entre as racionalidades instrumental e substantiva, podendo levar as pessoas a um choque de racionalidades. E ainda na visão de Kissler & Heidemann (2006), quanto ao modelo gerencialista negligenciar as questões políticas e de democratização do Estado.

Por outro lado, ainda quanto à segunda questão norteadora da pesquisa, os sujeitos ouvidos avaliam o modelo de Sistema de Gestão Integrada (SGI) praticado pelo INMETRO em relação à RBMLQ-I como benéfico, por buscar maior uniformização nas atividades dos órgãos delegados da Rede para melhorar sua gestão, com foco em planejamento, metas, processos e controle de resultados – características predominantes no modelo gerencialista.

Isso está diretamente relacionado aos estudos de Kettl (2005), quando aponta que a administração pública gerencial compartilha os valores da produtividade, orientação ao serviço, descentralização, eficiência na prestação de serviços, e *marketization* – que busca levar práticas de organizações privadas e do mercado para a administração pública.

Os auditores da AUDIN entrevistados, não obstante reconhecerem os vários problemas já apontados, defendem que o modelo de relacionamento do INMETRO com os órgãos da RBMLQ-I permite avaliar continuamente as atividades que acontecem na Rede, admitindo que esse modelo permite a realização de controles de forma simultânea à realização das atividades.

Fato que corrobora os estudos de Schermerhorn (1999), ao argumentar que os controles concomitantes são predominantes no modelo de governança pública, modelo relacional oriundo do gerencialismo, pois nesse modelo organizacional todos os atores envolvidos, em tese, participam da implementação de políticas públicas, acompanhando *pari passu* o andamento das atividades, para garantir que estão saindo conforme planejaram.

Para lidar com esses fatos, os sujeitos entrevistados propõem que o INMETRO realmente faça acontecer tudo que é colocado em pauta nas reuniões da Rede, melhorando a interação entre quem formula e quem executa, ao revisar o modelo atual de gestão da Rede, para incorporar as melhorias apontadas pelos próprios órgãos delegados.

Além de os auditores da AUDIN recomendarem que o INMETRO só passe recursos estritamente para os órgãos que estiverem com sua prestação de contas atualizada e aprovada, sugerindo ainda a elaboração de cláusula com o perfil profissional dos dirigentes, já o definindo no próprio convênio celebrado entre o INMETRO e os órgãos delegados.

Quanto à terceira questão norteadora da pesquisa com fontes orais, a de qual é o significado de democratização da gestão atribuído pelos sujeitos, em relação à categoria ‘Condicionantes da herança patrimonialista’, observou-se que acenam para a existência do autoritarismo e do personalismo.

O autoritarismo é percebido pelos entrevistados ao revelarem que a maioria das sugestões dos IPEM não é levada adiante ou cumprida pelo INMETRO, tomando decisões de “cima para baixo”, as quais os sujeitos acreditam que não atendem a população, além de identificarem que a grande rotatividade de pessoas nos cargos de indicação política dos IPEM, cuja decisão é feita de forma monocrática pelo diretor ou seu grupo político, atrapalha o desenvolvimento da Rede. Essas decisões autoritárias e a falta de estabilidade de regras corroboram a visão de Lustosa da Costa (2007) sobre a condicionante do autoritarismo.

Já o personalismo (DaMATTA, 1980) é caracterizado pelos dirigentes dos órgãos delegados ao perceberem que há uma política de conveniência entre os IPEM e o INMETRO, não obstante as regras de relacionamento estarem no convênio, e, ainda que o discurso seja de democratização quando nas reuniões plenárias os representantes dos IPEM falam livremente, os dirigentes dos IPEM entrevistados reforçam que isso é feito apenas por conveniência.

E em relação à categoria ‘Disfunções práticas da burocracia’, identificou-se que os sujeitos da pesquisa observam principalmente as disfunções do fim em si mesmo do preciosismo normativo e da burocracia patrimonialista.

O fim em si mesmo do preciosismo normativo (MERTON, 1957) é explicitado pelos sujeitos da pesquisa ao indicarem que os IPEM podem estar enganando a população em algumas atividades referentes a normas do INMETRO, que até cumprem o previsto no plano de trabalho, mas não beneficiam efetivamente os cidadãos, apontando que há um excesso de normas na metrologia legal, que chegam a atrapalhar as atividades de fiscalização.

E a burocracia patrimonialista é identificada ao apontarem que, mesmo com boas intenções quanto a melhorar a gestão dos processos, na prática os grupos gestores da Rede

colocam as questões políticas acima das técnicas, numa espécie de busca de benefícios privados para os “burocratas”, já mostrado por Raymundo Faoro (2000) em sua clássica obra.

Já quanto à categoria ‘Lógica instrumental do gerencialismo’, observa-se que os sujeitos da pesquisa percebem sobretudo problemas de motivação dos servidores no alcance das metas e inadequações de práticas oriundas do setor privado. Isso é demonstrado, respectivamente, ao enfatizarem que as cobranças das metas estão muito detalhistas, chegando a atrapalhar o trabalho das pessoas, que tem de deixar sua atividade-fim para elaborar justificativas, e de que há aumento da demanda de trabalho, mas com equipe reduzida, com a realidade exigindo muitos resultados com poucas pessoas, como nas empresas privadas.

Por outro lado, ainda quanto à terceira questão norteadora, os sujeitos ouvidos esperam que a gestão seja mais compartilhada, com mais participação destes e da sociedade, apoiando também a transparência na gestão pública, assim como o controle social, ao enfatizarem a importância da *accountability* na administração pública. Apontam ainda que as campanhas de conscientização do INMETRO levam em consideração as particularidades de cada estado, vendo qual a demanda da sociedade local, sentindo uma mudança no nível de abertura do modelo para levar mais em conta as demandas dos sujeitos locais nas decisões.

Além de elucidar a categoria emergente ‘Traços da gestão societal’, isso está diretamente relacionado aos estudos de Fernando Tenório (1998), para quem o significado de gestão social distancia-se e chega até a contrapor-se à gestão estratégica, uma vez que aquela prima pela dialogicidade, participação e cooperação, envolvendo diferentes sujeitos sociais no processo decisório, enquanto esta se distingue por uma relação monológica, pelo utilitarismo e pela competição.

Os auditores da AUDIN entrevistados são contra práticas oriundas do patrimonialismo nos órgãos da RBMLQ-I, reforçando seu posicionamento ao enfatizar heranças negativas do patrimonialismo na administração pública brasileira. Essa postura corrobora os estudos de Lustosa da Costa (2007), ao argumentar que o patrimonialismo consiste na dominação apoiada num quadro administrativo puramente pessoal do dirigente, formado de companheiros sob critérios de afetividade, lealdade e confiança.

Para lidar com esses fatos, os sujeitos da pesquisa propõem: a profissionalização – relacionada à burocracia, de Weber (1982) – da gestão dos órgãos delegados; que a auditoria mude mais o seu foco para resultados – passando da auditoria de regularidade para a auditoria

de gestão governamental –; e ainda o aumento dos canais de comunicação com a sociedade, de modo a informar melhor quanto aos seus direitos e formas de participação na gestão pública – o que se aproxima do conceito de controle social de Paes de Paula (2013).

Assim, percebe-se que os entrevistados reforçam características dos diversos modelos que influenciam a administração pública brasileira, caracterizando o hibridismo desta, já apontado por Zwick *et al.* (2012). Sugerem ainda ações para melhorar a cooperação na gestão da RBMLQ-I, assim como a sua democratização, como, por exemplo, aprimorar o convênio, melhorando suas regras e tornando-as mais claras, para que se alcance o interesse maior, que é a defesa da sociedade.

Já em relação à quarta questão norteadora, a de quais são as práticas de gestão social, possibilitadas pelos sujeitos, em relação à transparência, quanto à categoria ‘Condicionantes da herança patrimonialista’, as entrevistas realizadas indicam que os sujeitos da pesquisa ressaltam principalmente as condicionantes fragilidades da democracia e patrimonialismo.

As fragilidades da democracia são demonstradas pelos entrevistados ao identificarem que gestores ligados a partidos de oposição ao atual partido do governo federal criam barreiras à gestão, além de indicarem que não há um hábito dos gestores públicos em geral de prestar contas à sociedade daquilo que fazem com os recursos confiados a eles pelos cidadãos, que por sua vez exercem pouco seu direito de cobrar isso dos políticos, sobretudo quando também são beneficiados pelo governo.

Isso reforça a interpretação de Santos (1993), quando aponta que a sociedade brasileira, embora plural quanto à multiplicidade de interesses, está assentada sobre promessas dos políticos aos cidadãos, mas que não raro acaba em descumprimento do que foi prometido, e até em violação legal por ambos os lados.

Já o patrimonialismo é caracterizado pelos sujeitos ao identificarem que ainda há fortes práticas patrimonialistas no Estado brasileiro, que também atingem os IPÊM, com dirigentes que se apropriam destes, tratando a gestão de forma privativa, além de indicarem que o modelo de gestão do governo federal é muito bom na teoria, mas na prática os políticos não mantêm a linha de atuação do modelo, agindo, mormente por seus interesses pessoais.

Essas práticas há tempos são denunciadas em obras clássicas, como a de Sérgio Buarque de Holanda (2000), ao apontar a administração pública brasileira sendo realizada

pelos sentimentos pessoais, e não pelo dever público e obrigações legais, onde prevalece a força da tradição legitimadora da privatização do Estado pela política de grupos.

E em relação à categoria ‘Disfunções práticas da burocracia’, identificou-se que os sujeitos da pesquisa explicitam, sobretudo a disfunção do fim em si mesmo do preciosismo normativo (MERTON, 1957), ao enfatizarem a dificuldade interna no INMETRO em se levar adiante as melhorias para os procedimentos na Rede, devido ao pensamento da busca de uma norma ideal, apontando ainda que os sistemas e portais de transparência ainda não estão voltados para a sociedade, mas sim para os próprios órgãos de governo.

Já quanto à categoria ‘Lógica instrumental do gerencialismo’, observa-se que os entrevistados percebem negligência quanto à democratização do Estado (PAES DE PAULA, 2005a) que se manifestam na atuação da organização. Isso é demonstrado ao apontarem que só há transparência na gestão dos IPEM quando estes são obrigados a fazê-lo, sobretudo quando os governos estaduais exigem ações dos órgãos nesse sentido, além de identificarem a necessidade das indicações para os cargos políticos dos IPEM serem feitas com mais responsabilidade, considerando que essas pessoas devem dar respostas à sociedade.

Por outro lado, ainda referente à quarta questão norteadora, em relação à categoria emergente ‘Traços da gestão societal’, já apresentada anteriormente, os sujeitos ouvidos apontam a existência de canais de participação da sociedade na gestão pública, destacando a ferramenta da Ouvidoria do INMETRO. Indicam também que a população é que tem o maior poder para fazer denúncias e reclamações, procurando conclamá-la para ajudar os IPEM em suas atividades de fiscalização, sobretudo a exercerem seus direitos e realizarem denúncias, enfatizando a existência de canais que estimulam uma maior articulação com a sociedade.

Ainda quanto à categoria ‘Traços da gestão societal’, apontam que houve uma evolução quanto à transparência da administração dos IPEM, indicando que a auditoria de gestão governamental é indispensável para promover a transparência nos órgãos delegados. Essa postura reforça a visão de Araújo (1998) de que o controle social é indispensável no complemento ao controle institucional, e a transparência na gestão deve ser favorecida pelos próprios gestores, ao colocarem em prática a *accountability*.

Entretanto, avaliam que, na prática, esse tipo de trabalho é pontual, sendo praticado por pouquíssimos órgãos delegados, apontando que as ações para manter a sociedade melhor informada ainda são insuficientes, ao enfatizarem que, não obstante alguns

órgãos divulguem seus programas e ações no *site*, não há transparência quanto ao quantitativo de recursos que estão sendo gastos, mas apenas indicadores com metas numéricas, o que pode não ser muito representativo para a sociedade.

Para lidar com esses fatos, os sujeitos entrevistados propõem a ampliação do contato com a sociedade, disseminando mais a Ouvidoria, nos *sites*, nos carros oficiais, e distribuindo *folders* nas feiras onde os IPEM participam, além de ampliar as ações orientativas, campanhas de conscientização, e melhorar cada vez mais os canais de participação da sociedade na gestão pública.

Ao lado disso, sugerem ainda que o INMETRO disponibilize as informações sobre resultados dos IPEM no Portal de Serviços do INMETRO nos Estados (PSIE), para a avaliação pela sociedade, além de definir alguns pré-requisitos para indicação de pessoas aos cargos de chefia nos IPEM, sobretudo que tenham formação adequada e abertura para o diálogo com a sociedade. De onde se percebe que os sujeitos reforçam a gestão social defendida por Tenório & Saravia (2007), que a caracterizam como aquelas ações do poder público que são implementadas com a participação da sociedade civil, num processo no qual a hegemonia das ações possui caráter intersubjetivo, onde os interessados na decisão, na ação de interesse público, são participantes do processo decisório.

Por fim, em relação à quinta e última questão norteadora, qual seja a de quais são as ações realizadas para a efetivação do controle social por meio da auditoria de gestão governamental, quanto à categoria ‘Condicionantes da herança patrimonialista’, as entrevistas realizadas indicam que os sujeitos da pesquisa chamam atenção sobretudo às condicionantes do personalismo e fragilidades da democracia, sendo estas as duas condicionantes mais recorrentes nos relatos dos entrevistados em relação às cinco questões norteadoras.

O personalismo é demonstrado pelo fato de que os sujeitos da pesquisa, ainda que apoiem a divulgação das atividades realizadas pelos órgãos delegados, percebem que isso fica muito dependente da iniciativa pessoal de cada gestor, além de questionarem se a administração pública está realmente cumprindo sua função, ou se está apenas atendendo a interesses privativos de grupos políticos. Essa utilização do clássico “jeitinho” e outras formas mais autoritárias de abrir exceções pessoais à lei corroboram as interpretações de DaMatta (1980).

Já as fragilidades da democracia (SANTOS, 1993) são caracterizadas pelos entrevistados ao identificarem que muitas velhas práticas políticas ainda perduram em meio às novas, indicando que o problema do sistema político brasileiro é estrutural, e sugerindo sua reforma. Apontam ainda que o INMETRO exige que os IPEM utilizem o SGI, mas internamente poucos setores da Sede o utilizam, além de chamarem atenção para que não se ultrapasse o limite de cometer ingerências nos órgãos auditados pela auditoria de gestão.

E em relação à categoria ‘Disfunções práticas da burocracia’, identificou-se que os sujeitos da pesquisa explicitam, sobretudo as disfunções da incapacidade de se ajustar facilmente ao ambiente e do tecnicismo (MERTON, 1957), ao enfatizarem, respectivamente, a necessidade de o INMETRO flexibilizar o planejamento, reajustando os planos quadrienais nas reuniões plenárias, e a necessidade da auditoria avaliar se o INMETRO está realmente cumprindo sua missão social, ou está voltado para si mesmo na execução de suas técnicas.

Não obstante, essa categoria foi a menos explicitada pelos sujeitos, que até demonstram apoiar a burocracia weberiana como tipo ideal (WEBER, 1982), ao defenderem que os gestores devem cumprir seus deveres com impessoalidade, buscando proteger a sociedade, além de indicarem o direito que os cidadãos têm de cobrar serviços públicos que atendam às suas necessidades, não aceitando que as autoridades descumpram seus deveres.

Além disso, indicam a importância do planejamento dos trabalhos e da verificação da regularidade na execução das atividades delegadas, assim como a importância de o INMETRO disponibilizar os relatórios de auditoria na *internet*, por ser uma exigência do sistema legal. Conforme se percebe, o modelo burocrático não é combatido diretamente pelos entrevistados, mas sim algumas de suas disfunções práticas, como, por exemplo, a mais ressaltada nessa categoria, qual seja a do fim em si mesmo do preciosismo normativo.

Já quanto à categoria ‘Lógica instrumental do gerencialismo’, observa-se que os entrevistados ressaltam especialmente a negligência das questões políticas e de democratização do Estado, pela gestão se tornar muito instrumentalizada e os gestores tomarem os resultados dos indicadores de desempenho como fins em si mesmo.

Isso é demonstrado ao apontarem que a sociedade, em geral, está insatisfeita com os políticos e segmentos públicos, e que as manifestações populares são justas, além da necessidade de se democratizar a elaboração das políticas públicas. Além disso, enfatizam que há uma preocupação exacerbada em atingir as metas pactuadas de receitas, e que é importante

identificar se as atividades e os resultados estão realmente beneficiando a sociedade, assim como avaliam que os governantes instrumentalizam a gestão em benefício próprio.

Essas percepções dos sujeitos mostram as contradições do modelo gerencialista, e corroboram as interpretações de Brulon *et al.* (2013), ao afirmarem que, quando na administração pública predomina a lógica instrumental, o alcance do bem comum acaba não se concretizando, uma vez que preocupações com redução de gastos e alcance de resultados podem acabar tornando-se fins em si mesmo, em detrimento de objetivos de cunho social.

Os auditores da AUDIN entrevistados apontam que os cidadãos têm o direito de saber o que se passa na administração pública, percebendo que a auditoria de gestão governamental pode ajudar a aperfeiçoá-la, sobretudo orientando os gestores. Apontam ainda que esse tipo de auditoria deve apresentar se a administração está atendendo ou não às demandas sociais, ao defender uma maior busca da efetividade governamental.

Isso está diretamente relacionado ao próprio conceito de auditoria de gestão governamental do TCU (BRASIL, 2010), ao apresentar que a auditoria operacional examina a economicidade, eficiência, eficácia e efetividade de programas de governo, para promover o aperfeiçoamento da gestão pública. Além de a questão da efetividade apontada pelos auditores ir ao encontro das orientações do Manual do TCU (BRASIL, 2010), quando este apresenta que a efetividade pretende ir além do cumprimento de objetivos imediatos ou específicos.

Assim, os sujeitos da pesquisa dão suporte à realização de auditorias de gestão (operacional) nos IPEM, além de apontar que o INMETRO está promovendo fóruns para se tornar um órgão mais parceiro da sociedade, acreditando que não há outro caminho senão o de promover a transparência e a participação na administração pública. Isso explicita mais uma vez a categoria emergente ‘Traços da gestão societal’ nas ações do INMETRO, ao mencionar maior interação deste com a sociedade.

Essas percepções podem ser explicadas com base em Paes de Paula (2010), para quem a gestão social implica em nova lógica de gerenciamento, que rompe com a predominância da racionalidade instrumental-utilitarista – típica das organizações econômicas –, sustentando que a gestão também precisa se pautar pela racionalidade substantiva, baseada em ideias e valores – sobretudo nas organizações públicas –, e não apenas em meios e fins.

Entretanto, não apoiam a internalização automática de normas estrangeiras pela administração pública brasileira. Essa postura coaduna com os apontamentos feitos por

Guerreiro Ramos (1965, 1989) há algumas décadas, mas que ainda se mostram atuais: há uma assimilação acrítica de normas internacionais pelo Brasil, devendo-se tomar os devidos cuidados para adaptá-las às diversas realidades brasileiras, sobretudo regionais e culturais.

Para lidar com esses fatos, os sujeitos ouvidos propõem que haja uma reforma no modelo político do país, e que o Governo Federal invista principalmente na educação da população e no firme combate à corrupção. Além disso, sugerem o aprimoramento das auditorias de gestão governamental, para que a AUDIN dê mais orientações aos órgãos delegados do INMETRO, e que este por sua vez deve cobrar dos IPEM, mediante o convênio, que mostrem para a sociedade como estão exercendo suas atividades, filtrando as informações do SGI e as disponibilizando nos *sites*, para apoiar e possibilitar a efetivação do controle social.

Sugerem ainda maior diálogo por parte dos governantes, para ouvir o que a sociedade necessita e tem a dizer, incentivando estes a serem mais transparentes na condução dos seus processos, prestando contas e apresentando resultados para a sociedade como um todo, para que a sua comunidade local possa participar mais. Além de os dirigentes dos órgãos delegados indicarem a necessidade de criar um espaço onde os IPEM possam deliberar quanto às políticas da Rede, sem a interferência do INMETRO, democratizando sua coordenação.

Dessa forma, os sujeitos da pesquisa internalizaram que a Auditoria Interna do INMETRO (AUDIN) tem enormes desafios pela frente para adaptar o modelo de auditoria de gestão governamental à realidade das instituições públicas brasileiras, com seus modelos organizacionais de configuração peculiar, sendo o seu maior desafio superar essas barreiras institucionais para possibilitar o apoio, pelos órgãos, a um controle social mais efetivo.

As proposições apresentadas pelos sujeitos da pesquisa podem servir de orientação para novas perspectivas que contribuem na superação de barreiras institucionais percebidas por eles próprios. Essas proposições foram estimuladas por meio de “diálogos” com o pesquisador, cujo propósito foi provocar os sujeitos a exporem as suas percepções.

Assim, as três categorias de análise definidas com base no cruzamento das entrevistas-piloto com o referencial teórico orientaram a identificação das barreiras institucionais que dificultam a efetividade do controle social no contexto brasileiro. Além disso, a categoria emergente ‘Traços da gestão societal’ ajudou a explicitar as práticas sociais

possibilitadas pelos sujeitos em relação à administração pública brasileira, em especial na atuação do INMETRO com sua Rede Brasileira de Metrologia Legal e Qualidade.

Portanto, com base nos resultados da pesquisa, pode-se argumentar que as percepções de diversos sujeitos confirmam o conceito de controle social de Ana Paula Paes de Paula (2013), quando esta defende que, para além de apenas exercerem o controle sobre a administração pública, os cidadãos devem participar efetivamente nas decisões e formulação de políticas públicas.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo da pesquisa foi identificar e analisar as barreiras institucionais decorrentes dos modelos internacionais da administração pública que influenciam a auditoria de gestão governamental no Brasil e dificultam a efetividade do controle social no contexto brasileiro, na perspectiva dos sujeitos envolvidos. Dessa forma, foi possível apontar novas perspectivas de análise para a administração pública brasileira, a partir da atuação da auditoria de gestão governamental do INMETRO, o que se acredita ter sido alcançado.

Para isso, realizou-se uma revisão na literatura nacional e internacional sobre os modelos organizacionais que se fazem presentes na Administração Pública ao longo da sua trajetória histórica no mundo e no Brasil. Foram também pesquisados registros nacionais e estrangeiros sobre a auditoria de gestão governamental, meio de controle da administração pública orientado por padrões internacionais de auditoria de desempenho, para o que foi necessária uma explanação sobre a relação entre controle e administração, apresentando-se desde os controles internos até o ápice no controle da administração pública: o controle social.

Vale ressaltar que, não obstante os tópicos teóricos tratados nesta dissertação sejam de amplo conhecimento pelos acadêmicos da área de administração pública, não se localizou dissertação similar que tratasse dessa temática utilizando o método fenomenológico hermenêutico, mais especificamente a redução sociológica de Guerreiro Ramos (1965; 1989). Assim, o que se tomou por base, além das próprias teorias e exemplos de reduções realizadas por Ramos, foi particularmente o ensaio teórico de Bergue e Klering (2010), sendo necessária a adaptação da metodologia pelo fato de na dissertação ter-se realizado pesquisa de campo.

Essa adaptação se constituiu num desafio para o pesquisador, principalmente pela complexidade de aplicação desse método, devido à sua coerência teórica, exigindo do pesquisador capacidade de abstração e rigor acadêmico. Além disso, a própria atuação profissional do pesquisador, como auditor integrante das equipes de auditoria e servidor da própria administração pública brasileira, serviu para instigá-lo a desvelar esse controverso fenômeno resultante das tentativas de implantação dos modelos organizacionais oriundos dos países do Norte, por meio de reformas do Estado no Brasil.

Assim, nesta dissertação buscou-se responder o seguinte problema de pesquisa: quais as barreiras institucionais decorrentes dos modelos internacionais da administração

pública que influenciam a auditoria de gestão governamental no Brasil e dificultam a efetividade do controle social no contexto brasileiro, na perspectiva dos sujeitos envolvidos?

E para responder essa questão, elaborou-se a suposição de pesquisa tomando como base empírica a atuação da Auditoria de Gestão Governamental do INMETRO, uma vez que o pesquisador vivencia essa situação no âmbito da referida organização, sendo um *insider* nessa pesquisa. Dessa forma, supôs-se que existem barreiras institucionais oriundas dos modelos internacionais da administração pública que dificultam a efetividade do apoio ao controle social na atuação da auditoria de gestão governamental do INMETRO.

Os resultados da pesquisa confirmaram essa suposição, apresentando essas barreiras com base nas categorias analíticas definidas *a posteriori*, que emergiram da articulação entre a fundamentação teórica e os dados coletados empiricamente, tanto da pesquisa documental quanto das entrevistas-piloto, já na fase de sistematização dos resultados preliminares da pesquisa e análise dos dados de fontes orais coletados.

Identificou-se que a orientação do Manual do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, para as auditorias internas, está alinhada a dois dos principais modelos organizacionais internacionais que vem influenciando a administração pública brasileira, o burocrático e o gerencial (ZWICK *et al.*, 2012).

Assim como registrado na discussão teórica deste trabalho, os documentos dos órgãos oficiais de controle vêm sinalizando uma mudança de foco da auditoria de regularidade, mais alinhada ao modelo burocrático, para a auditoria de gestão governamental, mais alinhada à administração pública gerencial.

Aponta-se que, apesar de a auditoria interna não interagir diretamente com a sociedade, exatamente por ser interna à instituição, o Manual do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal explicita que ela deve “propor mecanismos para o exercício do controle social” sobre as atividades da sua instituição, além da “adequação dos mecanismos de controle social” já existentes na organização (BRASIL, 2001).

Com base na análise documental realizada, verificou-se que a Auditoria Interna do Inmetro (AUDIN) está alinhada, em tese, à tendência em focar a auditoria de gestão governamental nos moldes do modelo-padrão internacional, mas que, na prática, tem enormes desafios pela frente para adaptá-la à realidade das instituições públicas brasileiras, com seus modelos organizacionais de configuração peculiar, sobretudo quando se refere aos 26 órgãos

delegados do INMETRO, um de cada Estado da Federação, e muitas vezes com características únicas. Superar essas barreiras institucionais para possibilitar o apoio, pelos órgãos responsáveis, a um controle social mais efetivo se constitui um desafio ainda maior.

Das competências regimentais da AUDIN, destacou-se a de “acompanhar os resultados dos compromissos pactuados no contrato de gestão”, pelo fato de, para se realizar esse tipo de atividade, se fazer necessária a auditoria de gestão governamental, pois a auditoria tradicional de regularidade não consegue abrangê-la (BRASIL, 2013).

Os achados da pesquisa sugerem que o INMETRO é uma instituição pública brasileira que absorveu fortes traços do modelo da administração pública gerencial, vindo a desenvolver, ao longo dos anos, o seu papel como agência executiva, mantendo-se como a única Agência Executiva no Governo Federal desde 1998 (BRASIL, 2013; LINCZUK, 2012; MODESTO, 2002).

Tal situação pode ser explicada como uma herança da Reforma Administrativa de 1995 e das próprias características do modelo organizacional da administração pública brasileira (ZWICK *et al.*, 2012; COSTA, 2007; PAES DE PAULA, 2005a; TENÓRIO, 1998), pois cada órgão público no Brasil absorveu os modelos organizacionais diversos de forma peculiar.

Essas características singulares oscilam entre elementos relacionados à racionalidade instrumental e à racionalidade substantiva, e que em muitos momentos levam os sujeitos da pesquisa a um choque de racionalidades, o que evidenciaram os autores Brulon *et al.* (2013), quando desenvolveram um estudo em que detectaram a racionalidade instrumental e a racionalidade substantiva, presentes no desempenho da administração pública brasileira.

No caso da auditoria de gestão governamental, de acordo com os resultados da pesquisa apresentados nesta dissertação, percebe-se que tal “choque” vem afetando negativamente a administração pública, pois, apesar da busca de substantividade, os sujeitos vêm-se envolvidos em atividades muito instrumentalizadas pela própria gestão institucional.

Assim, foram analisados e interpretados os dados extraídos dos relatos obtidos das entrevistas, com base nas questões norteadoras previamente formuladas, que serviram de orientação tanto para a coleta quanto para o tratamento dos dados, assim como nas categorias de análise definidas *a posteriori*, que por sua vez também orientaram a análise e a apresentação dos resultados da pesquisa com fontes orais, conforme o método escolhido,

dando ênfase à visão dos sujeitos da pesquisa sobre o fenômeno em estudo, identificando sobretudo o que é essencial na visão do grupo como um todo, assim como as proposições do grupo para superar as barreiras institucionais percebidas por eles próprios.

Chamou a atenção do pesquisador o fato da categoria ‘Disfunções práticas da burocracia’ ter sido a menos explicitada pelos sujeitos da pesquisa, não obstante o senso comum geralmente se referir aos problemas da administração pública no Brasil como oriundos do modelo burocrático, com frases do tipo “é muita burocracia!”, que não raro se ouve quando alguém não consegue resolver seu problema em algum órgão público. Pode-se argumentar que os relatos dos sujeitos reforçam a burocracia weberiana como tipo ideal (WEBER, 1982), mesmo não tendo consciência disso, ao combaterem apenas suas disfunções.

Nessa categoria, as principais barreiras apontadas na atuação do INMETRO relacionada à importação do modelo foram: - o fato de os IPEM serem restringidos pelas determinações normativas dos estados, ainda que os recursos repassados pelo INMETRO sejam federais, ocasionando a perda de autonomia administrativa; e - os sistemas e portais de transparência ainda não estarem voltados para a sociedade, mas sim para os próprios órgãos de governo.

Por outro lado, os sujeitos reforçam conscientemente o modelo gerencialista, ao atribuírem avanços na administração pública com a sua implementação, mas já não demonstram ter tanta consciência das contradições presentes no modelo, que foram evidenciadas pelas análises e resultados relativos à categoria ‘Lógica instrumental do gerencialismo’, a qual foi bastante explicitada pelos sujeitos da pesquisa.

Nessa categoria, as principais barreiras apontadas na atuação do INMETRO relacionada à importação do modelo foram: - a instrumentalização do trabalho pelas ferramentas do gerencialismo; - ausência de espaço para discussões mais profundas nas reuniões da Rede, sendo a maioria delas apenas informativas; - cobranças das metas muito detalhistas e aumento da demanda de trabalho, mas com equipe reduzida, com a realidade exigindo muitos resultados com poucas pessoas; e - preocupação exacerbada em atingir as metas pactuadas de receitas, sem identificar se as atividades e os resultados estão realmente beneficiando a sociedade.

Dessa forma, a mais explicitada pelos sujeitos da pesquisa foi a categoria ‘Condicionantes da herança patrimonialista’, a qual eles demonstraram também de forma

mais consciente, pois nenhum sujeito avaliou o patrimonialismo como positivo, pelo contrário, denunciaram essa herança cultural do Brasil ao explicitar suas condicionantes.

Nessa categoria, as principais barreiras apontadas na atuação do INMETRO foram: - o fato de os diferentes participantes no modelo de relacionamento do INMETRO com a Rede verem os “outros” como problemáticos; - falta de realização de concursos pelos IPEM para colocar pessoal nas atividades de fiscalização; decisões tomadas de “cima para baixo”, as quais os sujeitos acreditam que não atendem às necessidades da população; – a existência de uma política de conveniência entre os IPEM e o INMETRO, não obstante as regras de relacionamento estarem no convênio; e - ausência de hábito dos gestores públicos em geral, agindo mormente por seus interesses pessoais, de prestar contas à sociedade, que por sua vez exerce pouco seu direito de cobrar isso dos políticos.

Além dessas três categorias definidas por meio do cruzamento entre a fundamentação teórica e os dados coletados empiricamente, por meio dos quadros de análise das três entrevistas-piloto, os relatos dos sujeitos entrevistados após a fase piloto da pesquisa indicaram para uma quarta categoria emergente, ‘Traços da gestão societal’, explicitada principalmente por meio da quarta questão norteadora, qual seja a de quais são as práticas de gestão social, possibilitadas pelos sujeitos, em relação à transparência. No entanto, os entrevistados apontam que essas práticas são pontuais, e defendem que devem ser ampliadas cada vez mais.

Para superar as principais barreiras institucionais apontadas anteriormente, de modo a facilitar o controle social, os sujeitos entrevistados propõem: - o aumento dos canais de comunicação com a sociedade, de modo a informar melhor quanto aos seus direitos e formas de participação na gestão pública; - ampliação do contato com a sociedade, disseminando mais a Ouvidoria, nos sites, nos carros oficiais, e distribuindo *folders* nas feiras onde os IPEM participam, além de ampliar as ações orientativas e campanhas de conscientização; e - que o INMETRO disponibilize as informações sobre resultados dos IPEM no Portal de Serviços do INMETRO nos Estados (PSIE), filtrando as informações do SGI e as disponibilizando nos *sites*, para a avaliação pela sociedade, no intuito de apoiar e possibilitar a efetivação do controle social.

É importante deixar claro que a pesquisa restringe-se à identificação das barreiras institucionais dos modelos organizacionais da administração pública brasileira nos órgãos públicos auditados pela Auditoria Interna do INMETRO, particularmente quanto às auditorias

de gestão governamental, não sendo passível de generalização a toda a administração pública no Brasil, em respeito ao próprio método e natureza da pesquisa.

Não obstante, buscou-se desvelar o fenômeno estudado até que se pudesse chegar a uma “complexidade irreduzível” deste a partir da visão dos sujeitos, ou seja, a uma saturação conceitual; o que não significa que o fenômeno foi apreendido em sua totalidade, mas que o fenômeno foi compreendido e interpretado por um grupo de sujeitos, e que sempre poderá ser retomado e visto sob nova interpretação (MASINI, 1997).

Nesse sentido, a pesquisa fornece subsídios para o INMETRO reavaliar seu modelo organizacional e de relacionamento com a RBMLQ-I, assim como para reformular sua auditoria de gestão governamental. Assim, indicam-se como sugestões de aprofundamento e ampliação desta pesquisa as seguintes:

a) ampliar a abordagem teórica e empírica para que seja possível configurar o modelo organizacional do Poder Executivo Federal e analisar suas relações com as recentes manifestações populares ocorridas no Brasil;

b) estudar a forma na qual se estabelecem as multidões inteligentes (*smart mobs*) em comparação com o modelo da administração pública contemporânea no Brasil, assim como sua adaptação crítica ao contexto organizacional e cultural brasileiro;

c) realizar novos estudos que promovam a redução sociológica de outros modelos, tecnologias, culturas, conceitos e processos importados, assim como estudos que avancem no desenvolvimento teórico do modelo peculiar da administração pública brasileira.

Portanto, os resultados da pesquisa nos autorizam a sugerir que os modelos importados sejam revistos e criticados justamente pelas “disfunções” que estes vêm gerando quando implantados em outros países como o Brasil. Nesse sentido, julga-se aqui importante salientar que um modelo de administração pública se constrói calcado em uma determinada experiência, e, nesse caso, uma experiência que não ocorreu no Brasil, e que então carrega consigo características alheias à administração pública brasileira.

Os achados da pesquisa também recomendam que se criem espaços para o surgimento de formas singulares de auditoria governamental que fortaleçam as organizações brasileiras, levando em conta as condicionantes expostas no trabalho, de modo a ultrapassar barreiras institucionais que surgem com a padronização internacional e assegurando maior

apoio a um controle social mais efetivo junto a essas organizações, levando a administração pública de um modo geral, e não somente a brasileira, a concretizar a sua razão de ser: o bem comum da sociedade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. Os avanços e dilemas do modelo pós-burocrático [...]. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (Orgs.). **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006, p. 173-199.

ARAGÃO, Cecília V. Burocracia, eficiência e modelos de gestão pública: um ensaio. **Revista do Serviço Público**, v. 48, n. 3, p. 104-132, set./dez. 1997.

ARAÚJO, Inaldo da Paixão Santos. **Introdução à auditoria: área governamental**. Salvador: Egeba, 1998.

_____. **Introdução à auditoria operacional**. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

AZEVÊDO, Ariston; ALBERNAZ, Renata. A “antropologia” do Guerreiro: a história do conceito de homem parentético. **Cad. EBAPE.BR**, v. 4, n. 3, p. 1-19, out. 2006.

BATEMAN, Thomas S.; SNELL, Scott A. **Administração: construindo vantagem competitiva**. tradução Celso A. Rimoli. São Paulo: Atlas, 1998.

BATTISTELLI, Fabrizio (Org.). *La cultura delle amministrazioni: fra retorica e innovazione*. Franco Angeli: Milano, 2002.

BERGUE, Sandro Trescastro; KLERING, Luis Roque. A redução sociológica no processo de transposição de tecnologias gerenciais. **O&S**, v. 17, n. 52 - janeiro/março, 2010.

BOBBIO, Norberto *et al.* **Dicionário de política**. Brasília, UNB, 2.v., 1995.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo e sociedade: para uma teoria geral da política**. São Paulo: Paz e Terra, 2007.

BRAGA, Marcus Vinicius de Azevedo. O controle primário da gestão pública. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 15, n. 2647, 30 set. 2010. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/17502>>. Acesso em: 05 dez. 2013.

BRASIL. Controladoria-Geral da União – CGU. **Controle Social: orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social**. Brasília, 2012.

_____. Controladoria-Geral da União – CGU. **Manual do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal**. Brasília: SFCI, 2001.

_____. Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia – INMETRO. **Histórico (2012)**. Disponível em: <<http://www.inmetro.gov.br/inmetro/historico.asp>>. Acesso em: 16 mai. 2013.

_____. Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia – INMETRO. **Plano Anual de Atividades de Auditoria Interna – PAINT 2014**. Rio de Janeiro: Audin, 2013.

_____. Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia – INMETRO. **RBMLQ-I (2011)**. Disponível em:
<<http://www.inmetro.gov.br/fiscalizacao/rbmlq.asp>>. Acesso em: 12 set. 2013.

_____. Presidência da República. Casa Civil: Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Constituição da República Federativa do Brasil (1988)**. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 15 fev. 2013.

_____. Presidência da República. Casa Civil: Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Decreto nº 2.487, de 2 de fevereiro de 1998**. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2487.htm>. Acesso em: 24 dez. 2013.

_____. Presidência da República. Casa Civil: Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Decreto nº 2.488, de 2 de fevereiro de 1998**. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2488.htm>. Acesso em: 24 dez. 2013.

_____. Presidência da República. Casa Civil: Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Decreto nº 3.591, de 6 de setembro de 2000**. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3591.htm>. Acesso em: 15 fev. 2013.

_____. Presidência da República. Casa Civil: Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998**. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10180.htm>. Acesso em: 24 dez. 2013.

_____. Presidência da República. Casa Civil: Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001**. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10180.htm>. Acesso em: 15 fev. 2013.

_____. Presidência da República. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, 1995.

_____. Tribunal de Contas da União – TCU. **Manual de auditoria operacional**. Brasília: TCU, 2010.

_____. Tribunal de Contas da União – TCU. **O controle externo e a nova administração pública: uma visão comparativa**. Brasília: TCU, 2002. Disponível em:
<<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2059172.PDF>>. Acesso em: 13 out. 2013.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. *In*: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (Orgs.). **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006, p. 21-28.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional**. São Paulo: Ed. 34; Brasília: ENAP, 1998.

BRULON, Vanessa; VIEIRA, Marcelo; DARBILLY, Leonardo. Choque de gestão ou choque de racionalidades?: o desempenho da administração pública em questão. **REAd**, ed. 74, n. 1, Porto Alegre, jan/abr, 2013, p. 1-34.

BUENO, Eduardo. **A viagem do descobrimento**: a verdadeira história da expedição de Cabral. Rio de Janeiro: Objetiva, 1998.

CAPOBIANGO, Ronan; SILVA, Edson; NASCIMENTO, Aparecida. reflexões epistemológicas acerca dos modelos da administração pública brasileira: potencialidades, problemas e perspectivas. XXXV Encontro da ANPAD – EnANPAD. **Anais**. Rio de Janeiro, 2011.

CASTOR, Belmiro Valverde Jobim. **O Brasil não é para amadores**: estado, governo e burocracia na terra do jeitinho. Curitiba: EBEL:IBQP-PE, 2000.

CORBARI, Ely Célia. **Accountability e controle social**: desafio à construção da cidadania. Cadernos da Escola de Negócios da Unibrasil, Curitiba, n. 2, jan-jun 2004. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/sf/senado/ilb/asp/ID/Artigos.asp>> Acesso em: 04/12/2013.

COSTA, Frederico Lustosa da. Condicionantes da reforma do Estado no Brasil. In: MARTINS, Paulo Emílio; PIERANTI, Octavio Penna (Orgs.). **Estado e Gestão Pública – Visões do Brasil Contemporâneo**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2ª Edição, 2007, p. 133-158.

_____. Prefácio a Uma História da Administração Pública Brasileira. XXXII Encontro da ANPAD – EnANPAD. **Anais**. Rio de Janeiro, 2008.

DaMATTA, Roberto. **Carnavais, malandros e heróis. Para uma sociologia do dilema brasileiro**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1980.

DAHL, Robert. **Poliarquia, participação e oposição**. São Paulo: EDUSP, 1997.

DEMO, Pedro. **Pesquisa**: princípio científico e educativo. São Paulo: Cortez, 2005.

DINIZ, Eli. O Contexto Internacional e a Retomada do Debate sobre Desenvolvimento no Brasil Contemporâneo (2000/2010). **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 54, no 4, 2011, pp. 493 a 531.

_____. Desenvolvimento e Estado desenvolvimentista: tensões e desafios da construção de um novo modelo para o Brasil do século XXI. **Revista de Sociologia e Política**, vol. 21, n. 47, set. 2013, pp. 9-20.

DRUMOND, Alexandre; SILVEIRA, Suely; SILVA, Edson. Predominância ou coexistência? Modelos de administração pública brasileira na Política Nacional de Habitação. **RAP**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 1, p. 3-25, jan/fev, 2014.

EASTERBY-SMITH, Mark; THORPE, Richard & LOWE, Andy. **Pesquisa gerencial em Administração**: um guia para monografias, dissertações, pesquisas internas e trabalhos de consultoria. São Paulo: Pioneira, 1999.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. 10. ed. São Paulo: Globo, 2000. v. 2.

FARIA, José Henrique; MENEGHETTI, Francis Kanashiro. Burocracia como organização, poder e controle. **RAE**, São Paulo, v.51, n.5, p.424-439, set./out. 2011.

FAYOL, Henri. **Industrial and general administration**. UK: Londres, 1930.

FILGUEIRAS, Fernando; ARANHA, Ana Luiza Melo. Controle da Corrupção e Burocracia da Linha de Frente: Regras, Discricionariedade e Reformas no Brasil. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 54, no 2, 2011, pp. 349 -387.

FILIPPIM, Eliane; ROSSETTO, A. M.; ROSSETTO, C. R. Abordagens da administração pública e sua relação com o desenvolvimento em um contexto regional: o caso do Meio-Oeste Catarinense. **Cad. EBAPE.BR**, v. 8, n. 4, p. 734-752, dez. 2010.

FURTADO, J. R. Caldas. **Elementos de direito financeiro**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

GRACILIANO, Erivelton; MOREIRA FILHO, José Cláudio; NUNES, Alessander; PONTES, Fernando César; ZAMPA, Fabrício Felício. Accountability na administração pública federal: contribuição das auditorias operacionais do TCU. **Pensar Contábil**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 47, p. 43 - 51, jan./mar. 2010.

GULICK, Luther H.; URWICK, Lyndall F. **Papers on the sciences of administration**. USA: Columbia University, 1937.

GUSTAFSSON, Gunnel. Symbolic and pseudo policies as responses to diffusion of power. **Policy Sciences**, v. 15, n. 3, p. 269-287, 1983.

HABERMAS, Jürgen. **A mudança estrutural da esfera pública**: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa. tradução Flávio R. Kothe. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

_____. **Agir comunicativo e razão destranscendentalizada**. tradução Lúcia Aragão. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2012.

_____. **Fé e saber**. tradução Fernando Costa Mattos. São Paulo: Editora Unesp, 2013.

HEIDEGGER, Martin. **Conferências e escritos filosóficos**. Tradução de Ernildo Stein. São Paulo: Nova Cultural, 1999.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 2000.

HUSSERL, Edmund. **Investigações lógicas**: sexta investigação: elementos de uma elucidação fenomenológica do conhecimento. Tradução de Zeljko Loparic e Andréa Maria Altino de Campos Loparic. São Paulo: Nova Cultural, 1992. – (Os pensadores)

KETTL, Donald F. **The global public management revolution**. 2. ed. Washington, DC: Brookings Institution Press, 2005.

KISSLER, Leo; HEIDEMANN, Francisco G. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, Mercado e Sociedade. **RAP - Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, 40 (3): mai/jun 2006. p. 476-99.

KOOIMAN, Jan. **Modern governance: new government-society interactions**. Newbury Park, Calif.: Sage, 1993.

_____. **Societal Governance**. In: KATENHUSEN, Ines; LAMPING, Wolfram (Ed.). *Demokratien in Europa*. Hannover: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2003. p. 229-250.

KOONTZ, Harold; O'DONNELL, Cyril. **Princípios de administração**. USA: Universidade da Califórnia, 1955.

LINCZUK, Luciane Mialik Wagnitz. **Governança aplicada à administração pública – a contribuição da auditoria interna para sua efetivação: um estudo em universidades públicas federais**. 2012. 181 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Governança Pública) – Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública da Universidade Tecnológica Federal do Paraná – UTFPR, 2012.

MARCH, James; OLSEN, Johan P. Organizing political life: what administrative reorganization tells us about government. **American Political Science Review**, v. 77, n. 2, p. 281-296, 1983.

MARTINS, Humberto Falcão; CUNHA, Luiz Arnaldo Pereira da. **Organização governamental: problemas e soluções em perspectiva conceitual e da administração pública brasileira**. In: MODESTO, Paulo (Coord.). *Nova organização administrativa brasileira*. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

MASINI, Elcie F. Salzano. **Enfoque fenomenológico de pesquisa em educação**. In: FAZENDA, Ivani (Org.). *Metodologia da Pesquisa Educacional*. São Paulo: Cortez, 1997.

MATIAS-PEREIRA, José. **Curso de administração pública: foco nas instituições e ações governamentais**. São Paulo: Atlas, 2010. 3. ed.

_____. **Manual de gestão pública contemporânea**. São Paulo: Atlas, 2012. 4. ed.

MATOS, Fernanda; DIAS, Reinaldo. **Administração pública, governança e redes de políticas**. In: *idem*. *Governança pública: novo arranjo de governo*. Campinas-SP: Alínea, 2013, p. 45-71.

MERTON, Robert K. **Bureaucratic structure and personality**. In: *idem*. *Social theory and social structure: toward the codification of theory and research*. Glencoe: Free Press, 1957, p. 195-206.

MODESTO, Paulo. Agências executivas. A organização administrativa entre o casuísmo e a padronização. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 7, n. 54, 1 fev. 2002. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/2587>>. Acesso em: 24 dez. 2013

NEWMAN, Janet; CLARKE, John. Gerencialismo. tradução Ananyr Porto Fajardo. **Educ. Real**, Porto Alegre, v. 37, n. 2, p. 353-381, mai/ago, 2012.

NEWMAN, William H. **Administrative action**. USA: Columbia University, 1950.

OLEIRO, Walter; MENDES, Roselaine; QUINTANA, Alexandre. A contribuição da contabilidade e auditoria governamental para uma melhor transparência na gestão pública em busca do combate à corrupção. 18º CONGRESSO BRASILEIRO DE CONTABILIDADE. Gramado, FURG-RS, 24-28, ago. 2008. **Anais...** v. 1, p. 1-15.

OLIVEIRA, Renato F. D.; OLIVEIRA, Virgílio C. D. S. E.; SANTOS, Antônio C. D. Beneficiários ou reféns? O patrimonialismo na perspectiva dos cidadãos de Poço Fundo, Minas Gerais. **Cad. EBAPE.BR**, v. 9, n. 4, p. 950-966, 2011.

OSBORNE, David. **Reinventing government**: what a difference a strategy makes. 7th Global Forum on Reinventing Government: Building Trust in Government. Vienna-Austria: United Nations: 2007. Disponível em:
<<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan025253.pdf>>. Acesso em: 12 out. 2013.

PAES DE PAULA, Ana Paula. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **RAE**, v. 45, n. 1, jan/mar, 2005a.

_____. **Por uma nova gestão pública**: limites e potencialidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2005b.

_____. **Por uma nova gestão pública**: reinserindo o debate a partir das práticas possíveis. *In*: CUNHA, Alexandre dos Santos; MEDEIROS, Bernardo Abreu; AQUINO, Luseni Cordeiro (Orgs.). Estado, Instituições e Democracia: república. Brasília (DF): Ipea, 2010, v. 1, p. 473-498. (Série Eixos Estratégicos do Desenvolvimento Brasileiro; Fortalecimento do Estado, das Instituições e da Democracia; Livro 9)

_____. **Gestão Societal e Reforma do Estado no Brasil**. SIMPÓSIO INTERNACIONAL 2013 DE ESTUDOS SOCIAIS DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA & A PRODUÇÃO DE CONHECIMENTO NA UNIVERSIDADE - Ciclo II - CTS. Brasília (DF), UnB/OBMTS, setembro, 2013. Disponível em:
<<https://www.youtube.com/watch?v=gl3xr4wWE74>>. Acesso em: 10 out. 2014.

PECI, Alketa; PIERANTI, Otávio P.; RODRIGUES, Silvia. Governança e *new public management*: convergências e contradições no contexto brasileiro. **O&S**, v.15 - n.46 - Julho/Setembro, 2008.

PIZZA JUNIOR, Wilson. Guerreiro Ramos, Administração e Ciências Sociais. **O&S**, v. 17, n. 52, jan./mar., 2010.

POLLITT, Christopher; GIRRE, Xavier; LONSDALE, Jeremy; MUL, Robert; SUMMA, Hikka; WAERNESS, Marit. **Performance or compliance?**: performance audit & public management in five countries. USA: Oxford University Press, 1999.

RABANAL, Sissiliana B.D.R.V.; Pedro Aldo. R. Ramirez. A fenomenologia nas obras de Guerreiro Ramos: alguns fundamentos para o estudo das organizações. SIMPÓSIO DE

EXCELENCIA EM GESTÃO E TECNOLOGIA – SEGET. Resende, AEDB, 2006. **Anais**. v. 1, p. 1-16.

RAMOS, Alberto Guerreiro. **Administração e contexto brasileiro**. 2. ed. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1983.

_____. **A redução sociológica**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1965.

_____. **A modernização em nova perspectiva**: em busca do modelo da possibilidade. *In*: HEIDEMANN, F. G.; SALM, J. F. (Orgs.). Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise. Brasília (DF): Ed. UnB, 2009, p. 41-79.

_____. **A nova ciência das organizações**: uma reconceitualização da riqueza das nações. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1989. 2. ed.

_____. **The new ignorance and the future of public administration in Latin America**. *In*: CLARENCE, E. T.; LAWRENCE, S. G. (Ed.). Developing administration in Latin America. North Carolina: Duke University Press, 1973.

ROESCH, Silvia Maria A. **Projetos de estágio e de pesquisa em administração**: guia para estágios, trabalhos de conclusão, dissertações e estudos de caso. 3. ed. Colaboração Grace Vieira Becker, Maria Ivone de Mello. 6ª reimp. São Paulo: Atlas, 2010.

ROJAS, Jucimara; FONSECA, Regina; SOUZA, Rosana. Fenomenologia e rigor na pesquisa educacional: a experiência da UFMS. IV SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE PESQUISA E ESTUDOS QUALITATIVOS. Rio Claro, UNESP, 9-11, out. 2010. **Anais...** v.1, p. 1-10.

RONCONI, Luciana. Governança pública: um desafio à democracia. **Emancipação**, Ponta Grossa, v. 11, n. 1, p. 21-34, 2011.

SACRAMENTO, Ana Rita Silva; PINHO, José Antônio Gomes. Corrupção e Accountability no Brasil: Um Olhar A Partir de Organizações da Sociedade Civil. ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA DA ANPAD, 2012, Rio de Janeiro, **Anais...** Rio de Janeiro: Anpad, 2012.

SANDBERG, Jörgen. Understanding human competence at work: an interpretative approach. **Academy of Management Journal**, v. 43, n. 1, p. 9-25, February, 2000.

SANTOS, Renato Sérgio; CASTROGIOVANNI, Antonio Carlos. A (re)ordenação espacial do Bairro do Recife, a partir da proposta do plano de revitalização turística. **Geografia: Ensino & Pesquisa**, Santa Maria, v. 13 n. 2, p. 135-147, 2009.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **As razões da desordem**. Rio de Janeiro: Rocco, 1993.

_____. **O ex-Leviatã brasileiro**: do voto disperso ao clientelismo concentrado. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

SCHERMERHORN, John R. **Administração**. 5. ed. tradução Cecília Mattoso. Rio de Janeiro: LTC, 1999.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **RAP**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, p. 347-69, mar/abr, 2009.

SERRA, Rita de Cássia; CARNEIRO, Ricardo. As interfaces entre o controle social e os controles externo e interno na administração pública brasileira. XXXV Encontro da ANPAD – EnANPAD. **Anais...** Rio de Janeiro, 2011.

SILVA, Moacir Marques da. **Curso de auditoria governamental**: de acordo com as Normas Internacionais de Auditoria Pública aprovadas pela INTOSAI. São Paulo: Atlas, 2009.

SWEDEN. INTOSAI Auditing Standard Committee. **Standards and guidelines for performance auditing based on INTOSAI's Auditing Standards and practical experience**. Stockholm: ISSAI 3000, 2004.

TEIXEIRA, Vilmar Agapito. **O controle da corrupção**: desafios e oportunidades para o TCU. Revista do Tribunal de Contas da União. Brasília, v.35, nº 105, p. 333-356, *In*: Sociedade Democrática, direito público e controle externo. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2006.

TENÓRIO, Fernando Guilherme. **Um espectro ronda o terceiro setor, o espectro do mercado**: ensaios de gestão social. Ijuí: Editora Unijuí, 2008. 3. ed.

_____. Gestão social: uma perspectiva conceitual. **RAP**, v. 32, n. 5, p. 7-23, set/out. 1998.

_____.; SARAVIA, Enrique. Escorços sobre gestão pública e gestão social. *In*: MARTINS, P. E. M.; PIERANTI, O. P. (Org). **Estado e gestão pública**: visões do Brasil contemporâneo. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2007. p. 108-132.

THIRY-CHERQUES, Hermano R. **Programa para aplicação às pesquisas em ciências da gestão de um método de caráter fenomenológico**. *In*: VIEIRA, Marcelo Milano Falcão e ZOUAIN, Deborah Moraes (orgs.). Pesquisa qualitativa em administração. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. p. 97-119.

TORRES, Felício Ribas; TORRES, Clicio Ribas. A auditoria operacional e o aperfeiçoamento da gestão pública: o caso do programa bolsa família. XXXV Encontro da ANPAD – EnANPAD. **Anais...** Rio de Janeiro, 2011.

TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. **Estado, democracia e administração pública no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

_____. **Fundamentos de administração pública brasileira**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.

URWICK, Lyndall F. **The elements of administration**. New York: Harper & Row, 1943.

VAN MAANEN, J. **Qualitative methodology**. London: Sage, 1983.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

_____. **Métodos de pesquisa em Administração**. São Paulo: Atlas, 2005.

VIEIRA, Marcelo; ZOUAIN, Deborah. **Pesquisa qualitativa em administração: teoria e prática**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2005.

VIEIRA, Marcelo. **Por uma boa pesquisa (qualitativa) em administração**. In: VIEIRA, Marcelo Milano Falcão e ZOUAIN, Deborah Moraes (orgs.). Pesquisa Qualitativa em administração. Rio de Janeiro: FGV, 2004. p. 13-28.

WEBER, Max. **Ensaio de sociologia**. 5. ed. Rio de Janeiro: LTC Editora, 1982.

WERNECK VIANNA, Luiz. Weber e a Interpretação do Brasil. **Novos Estudos Cebrap**, n. 53, pp. 33-47, 1999.

ZWICK, Elisa; TEIXEIRA, Marília Paula; PEREIRA, José Roberto VILAS BOAS, Ana Alice. Administração pública tupiniquim: reflexões a partir da Teoria N e da Teoria P de Guerreiro Ramos. **Cad. EBAPE.BR**, v. 10, n. 2, artigo 3, Rio de Janeiro, jun, 2012, p. 284-301.