

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E CONTABILIDADE (FACE-UNB)
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO

RAFAEL INACIO DE FRAIA E SOUZA

**PARTICIPAÇÃO VIA CANAIS VIRTUAIS E MUDANÇA
INSTITUCIONAL NA SECRETARIA DO TESOIRO NACIONAL**

BRASÍLIA

2013

RAFAEL INACIO DE FRAIA E SOUZA

**PARTICIPAÇÃO VIA CANAIS VIRTUAIS E MUDANÇA INSTITUCIONAL NA
SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade de Brasília como requisito para a obtenção do título de Mestre em Administração.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Andrea de Oliveira
Gonçalves

BRASÍLIA

2013

RAFAEL INACIO DE FRAIA E SOUZA

**PARTICIPAÇÃO VIA CANAIS VIRTUAIS E MUDANÇA INSTITUCIONAL NA
SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade de Brasília como requisito para a obtenção do título de Mestre em Administração.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Andrea de Oliveira Gonçalves

Aprovada em 22 de julho de 2013.

Banca Examinadora:

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Andrea de Oliveira Gonçalves

Examinador Interno: Prof. Dr. Antonio Isidro da Silva Fiho

Examinador: Prof. Dr. Cândido Borges

BRASÍLIA

2013

Dedico esta dissertação a meus queridos amigos,
família e noiva.

AGRADECIMENTOS

À minha orientadora, que, com paciência e sabedoria, soube conduzir com maestria um ansioso estudante até o seu objetivo.

A todos os meus amigos, que sempre acreditaram que este momento chegaria, principalmente a Chael, Diogo, Fábio, Helena, Marcelo, Mariana e Nanci pelas valiosas dicas e pelo suporte.

Aos entrevistados, pela compreensão e oportunidade.

Aos professores e colaboradores do PPGA-UnB, que espero rever em breve em uma nova etapa.

Aos meus superiores na STN, por permitirem que este trabalho tornasse-se realidade.

À minha princesa, que, de um jeito especial, me apoiou o tempo todo, sem me deixar desistir ou esmorecer.

À minha família, que desde os primeiros dias acreditou e me fez acreditar na minha capacidade.

RESUMO

Qualquer organização de caráter profissional passa por mudanças institucionais ao longo de sua existência. A Secretaria do Tesouro Nacional (STN) não foge a esta regra, acrescentando-se a ela a particularidade de ser um órgão público, cuja comunicação com os cidadãos deve ser presente e atender aos preceitos de eficiência, eficácia e efetividade. Em adição, vive-se um cenário em que cada vez mais pessoas têm acesso aos meios eletrônicos de comunicação. Considerando esse contexto, este trabalho investiga de que forma os canais virtuais de participação individual, tais como *twitter* e *youtube*, contribuem para as mudanças institucionais percebidas na STN. Mais do que isso, sob a ótica dos modelos Equilíbrio Pontuado e *Garbage Can*, visa-se a identificar quais são essas mudanças institucionais por meio da participação dos cidadãos. Para tanto, o recurso metodológico utilizado é o de estudo descritivo, tendo como ferramenta de coleta entrevistas semiestruturadas no sentido de obter as percepções dos gestores da STN sobre o tema. Os resultados obtidos mostram de que forma a STN trabalha a questão da participação, com destaque para os canais virtuais *twitter* e *youtube*. Além disso, listam-se as mudanças institucionais percebidas pelos gestores que participaram do trabalho e, por fim, relacionam-se os resultados à literatura existente sobre eficiência na gestão pública.

Palavras-chave: Canais virtuais. Participação. Mudança institucional. Gestão pública.

ABSTRACT

Any organization of professional character goes through institutional changes throughout its existence. The National Treasury Secretariat (STN) is no exception to this rule, adding to it the distinction of being a public organization, whose communication with citizens must be present and meet the principles of effectiveness, efficiency and effectiveness. In addition to this, we live in a scenario where more people have access to electronic media. Considering this context, this paper investigates how the virtual channels of individual participation, such as twitter and youtube, contribute to institutional changes in perceived STN. More than that, from the perspective of Punctuated Equilibrium models and Garbage Can, identify what these institutional changes through citizen participation. Thus, the methodological approach used is a descriptive study, and as a tool for collecting structured interviews in order to obtain the perceptions of managers STN on the topic. The results show how the STN works the question of participation. Also, list the institutional changes perceived by managers who participated in the study, and finally, relates results to the existing literature on efficiency in public management.

Keywords: Virtual channels. Participation. Institutional changes. Public management.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Problematização da Pesquisa.....	17
Figura 2 - Organograma da Secretaria do Tesouro Nacional	49
Figura 3 - Homepage anterior da STN.	61
Figura 4 – Nova Homepage da STN	63
Figura 5 - Nova Homepage da STN.....	65
Figura 6 - Nova Homepage da STN.....	66

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Números Tesouro Direto	83
Tabela 2 - Evolução nos últimos doze meses das aplicações no TD.....	84

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Tipos de participação de acordo com Bordenave.....	23
Quadro 2 - Roteiro da entrevista semiestruturada x dimensões da pesquisa.....	47
Quadro 3 - Relação dos entrevistados	51
Quadro 4 - Sistematização das categorias teóricas para análise de conteúdo	54
Quadro 5 - Participação via canais virtuais e mudança institucional na secretaria do tesouro nacional.....	55
Quadro 6 - Principais conceitos utilizados na construção das categorias teóricas relativas à dimensão “participação”	56
Quadro 7 - Principais conceitos utilizados na construção das categorias teóricas relativas à dimensão “mudança institucional”	57
Quadro 8 - Principais conceitos utilizados na construção das categorias teóricas relativas à dimensão “Eficiência na gestão pública”	57
Quadro 9 - Tipologia da análise de conteúdo por Grawitz (1996)	60
Quadro 10 - Categorias temáticas dos <i>tweets</i> , <i>retweets</i> e manifestações populares.....	67
Quadro 11 - Postagens no <i>Youtube</i> até 9 de julho de 2013	70
Quadro 12 - Comparativo entre canais do <i>Youtube</i> da APF:.....	72
Quadro 13 - Resultados da análise de conteúdo relativos à dimensão “Participação”	73
Quadro 14 - Resultados da análise de conteúdo relativos à dimensão “Mudanças Institucional”	77
Quadro 15 - Resultados da análise de conteúdo relativos à dimensão “Eficiência na gestão pública”	87

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ABRAREC -	Associação Brasileira das relações empresa-cliente
CN -	Congresso Nacional
CF/88 -	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
DPF -	Dívida Pública Federal
EC -	Emenda Constitucional
E-GOV -	Governo Eletrônico
FGV -	Fundação Getúlio Vargas
GC -	<i>Garbage Can</i>
IP -	Instituição Participativa
LDO -	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA -	Lei de Orçamento Anual
LRF -	Lei de Responsabilidade Fiscal
MF -	Ministério da Fazenda
MS -	Ministério da Saúde
NPM -	New Public Manager
OMF -	Ouvidoria do Ministério da Fazenda
ONG -	Organização não Governamental
PPA -	Plano Plurianual
RGF -	Relatório de Gestão Fiscal
RREO -	Relatório Resumido da Execução Orçamentária
STF -	Supremo Tribunal Federal
STJ -	Superior Tribunal de Justiça
STN -	Secretaria do Tesouro Nacional
TIC -	Tecnologias da Informação e da Comunicação

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO E PROBLEMATIZAÇÃO	14
1.1	OBJETIVO GERAL	17
1.2	OBJETIVOS ESPECÍFICOS	17
1.3	RELEVÂNCIA DA PESQUISA	18
1.4	ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO.....	21
2	REFERENCIAL TEÓRICO	22
2.1	PARTICIPAÇÃO	22
2.1.1	Capital Social	25
2.1.2	Canais Virtuais de Expressão Individual	27
2.2	TEORIA INSTITUCIONAL	30
2.2.1	Mudança Institucional	33
2.3	EFICIÊNCIA NA GESTÃO PÚBLICA.....	41
2.3.1	Melhoria Organizacional	42
2.3.2	Reinventando o Governo	43
3	ASPECTOS METODOLÓGICOS	45
3.1	TIPO DE ESTUDO	45
3.2	LOCUS DA PESQUISA	48
3.3	COLETA DE DADOS.....	49
3.4	MODELO DE ANÁLISE DA PESQUISA	52
3.5	TRATAMENTO E ANÁLISE DE DADOS	58
4	RESULTADOS E DISCUSSÕES	61
4.1	DESCRIÇÃO DOS CANAIS VIRTUAIS DISPONIBILIZADOS PELA STN.....	61
4.1.1	Rede social <i>twitter</i>	66
4.1.2	Canal de vídeos <i>Youtube</i>.....	70
4.1.3	Mecanismos de Participação na Secretaria do Tesouro Nacional	72
4.2	MUDANÇAS INSTITUCIONAIS.....	77

4.3	EFICIÊNCIA NA GESTÃO PÚBLICA.....	87
5	CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	94
	REFERÊNCIAS	96
	APÊNDICE – Roteiro para entrevista semiestruturada.....	107

1 INTRODUÇÃO E PROBLEMATIZAÇÃO

As organizações públicas vivem um momento histórico em que voltam as atenções para a satisfação das necessidades do cidadão. Este é um reflexo dos avanços democráticos, como o incentivo à organização da sociedade civil, a maior transparência, assim como a disponibilização de mecanismos de participação na formulação e execução de políticas públicas, contribuindo para a maior efetividade de suas próprias ações. (ALBUQUERQUE; MEDEIROS; FEIJÓ, 2008).

Com o processo de redemocratização no Brasil, cujo marco foi a promulgação da Constituição Federal da República do Brasil (CF/88), criou-se um ambiente institucional adequado à garantia do exercício de direitos civis, políticos e para o aumento da participação (AVRITZER, 2009; CARDOSO, 2011; PIRES, 2011). Esse novo paradigma desqualificou os antigos modelos de gestão pública, de caráter autoritário, para inserir novas formas de governança que sugerem a cooperação e a participação da sociedade civil na elaboração e execução de políticas públicas, por meio de canais de comunicação entre governo e sociedade. (NASSIF, 2009; AVRITZER, 2010).

O aumento do contato entre governo e sociedade se fortalece com a utilização de formas não convencionais de interação, como redes sociais, chamadas, no presente trabalho, de canais virtuais de expressão individual. Tal fenômeno corroborou a passagem de um modelo de representação fundado no binômio vínculo social e arcabouço jurídico para o arquétipo da conectividade e dos fluxos de informação, que modificou, em uma sociedade midiática, a ideia de democracia e cidadania (MOREIRA, 2009; SANDI, 2007). As relações entre o Governo e os cidadãos, portanto, se estreitaram com a rede mundial de computadores, que, com sua rapidez de interação, se coloca como um novo meio de interação entre a Administração Pública e seus usuários. (PLATT NETO et al, 2005).

Para Vattimo (1992), a sociedade atual é, acima de qualquer outra característica, uma sociedade em que a comunicação é generalizada, fundamental para aquilo que o autor chama de sociedade transparente, valor social estabelecido pela consolidação da democracia, juntamente com os meios de comunicação, contribuindo também com a autonomia da razão, almejada pela ciência.

De acordo com Nassif (2009), a crise de confiança gerada pelo baixo desempenho das ações governamentais e pelo distanciamento entre governo e cidadãos vem sendo superada com a criação de alguns mecanismos que permitem à Administração Pública - AP - ouvir as demandas dos cidadãos e atendê-las com respostas rápidas. Dentre estes mecanismos destaca-se o governo eletrônico (e-gov)¹. Gomes (2005) ressalta que para que haja democracia efetiva devem existir oportunidades eficazes de comunicação na esfera civil entre cidadãos e AP, em quaisquer dos níveis de governo. Esse diálogo pode se dar tanto para cobrar prestação de contas, quanto para criticar ou elogiar alguma ação realizada pela gestão pública. Ainda, para este autor, é preciso resgatar o conceito de democracia digital, pois esta é eficiente no sentido de ser capaz de superar antigas dificuldades de comunicação da democracia comum, já que prescinde de reuniões físicas, pois a mobilização acontece por meio de *town meetings* eletrônicos. Destarte, o *e-gov*, aí incluídos os canais virtuais de participação individual, configura-se como uma importante ferramenta de gestão, reflexo deste discurso.

De acordo com Ruediger (2002), uma das relações que o *e-gov* estreita inscreve-se no domínio de aplicações *web* voltadas à relação governo-cidadão, conformando-o como “catalisador de uma mudança profunda nas estruturas de governo; vetor de aumento de eficiência, transparência e desenvolvimento; provedor democrático de informações para decisão o que potencializaria mudanças institucionais nas organizações públicas”. Nesse conjunto, é possível relacionar o uso da *web* para o debate político *online* rompendo com a situação de equilíbrio. Em linhas gerais, estas situações se multiplicam tanto em espaços individuais de expressão de opiniões de natureza política, quanto em espaços virtuais de expressão, em discussões de comunidades com interesses comuns que podem pretender influir em processos de natureza política.

Nesse âmbito, considera-se que os modelos de Equilíbrio Pontuado ou *Garbage Can* são abordagens que servem como ponto de partida à análise e à discussão para entender como participação via canais virtuais de participação individual são percebidos pelos gestores como vetores de influência capazes de reduzir os períodos de estabilidade e, conseqüentemente, gerar

¹ O conceito de governo eletrônico (e-gov) surge no final dos anos 90 como uma maneira de identificar as atividades realizadas por meio do uso das Tecnologias da Informação e da Comunicação (TIC's), especialmente aquelas que relacionam Estado e cidadãos (GOMES, 2005). Neste trabalho é discutido via canais virtuais de participação individual como *twitter* e *websites*.

mudanças institucionais. E, ainda, servem para se entender como tais mudanças nas regras e padrões de comportamento geram ganhos de eficiência - leia-se maior aderência ao interesse público - na AP.

De acordo com o Modelo de Equilíbrio Pontuado (TRUE; JONES; BAUMGARTNER, 2007), adaptado das ciências biológicas para as ciências sociais, os processos respeitam uma lógica de estabilidade e as mudanças ocorrem de forma lenta, incremental e linear, porém, são interrompidos por momentos de rápida mudança. Nesse modelo, longos períodos de estabilidade, de mudanças lentas, são interrompidos por momentos de rápida mudança, abrindo espaço para novos movimentos políticos. O desenvolvimento de uma nova imagem política define um novo contexto institucional, uma arena favorável para a sua difusão chamada *policy venue*. (GOMIDE, 2008; MARINS, 2009). Os períodos de estabilidade são marcados, ou pontuados, como indica o nome do modelo, por períodos de mudança, e o fundamental para que ela aconteça é a forma pela qual o problema é exposto, favorecendo o *status quo* ou a mudança. Esse modelo procura responder o motivo pelo qual algumas questões ascendem à pauta de decisões, rompem o que os autores chamam de monopólio da política e são consideradas relevantes, enquanto outras restam circunscritas ao círculo de especialistas, corpo funcional, sem contar com o interesse do corpo diretivo. (GOMIDE, 2008; MARINS, 2009).

Outro modelo de mudança institucional que tem aderência com a utilização da Internet como canal de participação é aquele desenvolvido por Cohen, March e Olsen em 1972. O “Garbage Can” – GC tem por constructo principal a ideia de que existem em uma lata de lixo soluções prontas à procura de problemas que aguardam apenas uma conjunção institucional favorável para serem implementadas. Argumenta-se aqui que, em face dessas premissas, o GC é o instrumento mais favorável para se entender porque algumas mudanças institucionais apenas realizaram-se após o ensejo provocado pela participação. Para Souza (2006, p. 30):

existem vários problemas e poucas soluções. As soluções não seriam detidamente analisadas e dependeriam do leque de soluções que os decisores (*policy makers*) têm no momento. [...] As escolhas compõem uma *garbage can* no qual vários tipos de problemas são colocados pelos participantes à medida que aparecem.

Nessa perspectiva, esta dissertação propõe-se a um questionamento fundamental: como os canais virtuais de participação individual contribuem para uma mudança institucional na Secretaria do Tesouro Nacional?

Figura 1 - Problematização da Pesquisa



Fonte: Elaborada pelo autor.

1.1 OBJETIVO GERAL

Nesta seção depreende-se o objetivo geral da pesquisa em tela: investigar como os canais virtuais de participação individual contribuem para mudança institucional na Secretaria do Tesouro Nacional.

1.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

São objetivos específicos deste trabalho:

- Descrever os canais virtuais de participação individual colocados à disposição do cidadão na Secretaria do Tesouro Nacional;
- Identificar as mudanças institucionais ocorridas por ocasião da participação, à luz de modelos de Mudança Institucional;
- Relacionar tais mudanças institucionais com a eficiência na gestão pública sob o ponto de vista dos gestores da STN.

1.3 RELEVÂNCIA DA PESQUISA

Um conjunto relevante de pesquisas nos últimos anos aponta que as mídias digitais favorecem a participação ao proporcionar maior interatividade entre os agentes e maior liberdade de discurso, o que fortalece a democracia, com o aumento da participação civil (AVRITZER, 2009; MANIN, 1995; MARQUES, 2008, 2010a). O *e-gov* desempenha papel fundamental na aproximação da sociedade com a AP, ao reforçar o papel das redes sociais (RUEDIGER, 2002; RECUERO, 2009). Avritzer (2011) considera que um dos principais motivos para a questão da participação estar em voga na academia é a sua crescente associação com a formulação e com a implantação de políticas públicas, que, no Brasil, se manifestou intensamente em serviços ligados à saúde, à assistência social e às políticas urbanas.

Ao realizar uma pesquisa com a palavra “participação” no Portal CAPES em junho de 2013, restrita aos últimos cinco anos, foram encontrados 147 (cento e quarenta e sete) artigos, nos quais a palavra participação foi citada como assunto. Destes, 42 (quarenta e dois) foram revisados pelos pares. Os estudos preocupam-se com política local (PINHEIRO et al, 2011; SILVA; MACHADO; SIQUEIRA, 2009; VELOSO; CRAVEIRA; RUFINO, 2012); assistência social (FRASER, 2012; KERBAUY; FALCHETTI, 2010); educação (PEDRO; PEREIRA, 2010); saúde, (MOREIRA; ESCOREL, 2009); conselhos (CORTES, 2011; DOMBROWSKI, 2008; LÜCHMANN, 2008); meio ambiente (FONSECA; BURSZTYN, 2009; MOISES et al, 2010; SETTI; BÓGUS, 2010; STIGTER, 2008); organizações sociais (FARIA, 2010b); democracia (FARIA, 2010a; LAISNER, 2009; ROCHA; 2009; VALDIVIESO; 2009); infância e juventude (BOGHOSSIAN, MINAYO, 2009; CASTRO, 2008; PÉREZ et al, 2008); direitos humanos e cidadania (DHANDA, 2008; MENEZES, 2010; OXHORN, 2010) e trabalho (GUDOLLE; ANTONELLO; FLACH, 2012). Ao pesquisar a presença dos termos “participação” e “mudança institucional” simultaneamente no título ou no assunto dos trabalhos, nos últimos cinco anos, não foram encontradas respostas. Ao ampliar o escopo da pesquisa para o termo “participação” no título e qualquer aparição de “mudança institucional”, foram localizadas quinze artigos. Mais uma vez observa-se que a maior parte dos trabalhos utiliza a técnica de estudo de caso e a abordagem qualitativa de pesquisa. De forma específica, os trabalhos focalizam aspectos setoriais tais como: saúde (BATISTA; MELO, 2011; COSTA, 2009; GRISOTTI; PATRICIO; SILVA, 2010; MÜLLER NETO; ARTMANN, 2012; PINTO; NAJAR, 2011); políticas públicas

(CORDEIRO; VILLASANTE; ARAÚJO, 2010); minas e energia (COSTA; LOPES, 2010); justiça (CABRAL, LAZZARINI, 2010); infância e adolescência (SOUZA et al, 2010); assistência social (TELLES, 2010); organizações sociais (VOMMARO; VAZQUEZ, 2008); e igualdade social (COSTA; MACHADO; PRADO, 2008). Os artigos citados, que tratam simultaneamente de participação e mudança institucional, não abordam a questão de melhoria organizacional de um órgão central de governo, foco deste trabalho.

Ao realizar outro levantamento, com os mesmos parâmetros, utilizando a expressão “mudança institucional”, foram encontrados sete artigos. O pequeno número de artigos não trata sobre mudança institucional em órgão central do governo federal, focalizando aspectos da agenda governamental, como desenvolvimento (FAVARETO, 2010; PESSALI; DALTO, 2010), saúde (FALLETI; ANGELUCI, 2010), cidadania (FERRÃO; MOURATO, 2010), ou, ainda, aspectos relativos à iniciativa privada.

Repetiu-se a pesquisa com o intuito de identificar as mesmas palavras-chaves em artigos internacionais. Ao delimitar a busca por *participation e institutional change*, ambos no assunto, foram destacados vinte e dois trabalhos nos últimos cinco anos. Tais pesquisas tratam de temas setoriais como: educação (BLAICH; WISE, 2010; JACOBSEN; FRANKENBERG; LENHOFF, 2012; KATSUNO; TAKEI, 2008; LESHT; WINDES, 2011; WHITE, 2009); meio ambiente (DUGAN; KOMIVES, 2010; RAUSCHMAYER, WITTMER, BERGHOFER, 2008a, 2008b); religião (WILDE et al, 2010); cidadania (MUNCK, 2010); saúde (FORREST, 2012); e agricultura (KLERKX; LEEUWIS, 2008).

Percebe-se, assim, que artigos que tratam de participação e mudança institucional (MARQUES, 2010b; MOURA; SILVA, 2008) abordam apenas o aspecto da participação política e não abordam a questão de melhoria organizacional de um órgão central, de cunho técnico. Já os estudos que se preocupam com o aspecto da cidadania ligado ao acesso à informação não abordam a questão da mudança institucional (MANIN, 1995; PERUZZO, 2011), e, ao fazê-lo, os estudos direcionam diretamente a políticas públicas na área social (ROCHA, 2003; SANTOS W. R., 2009). Este trabalho focaliza participação via canais virtuais de participação, o que faz o trabalho ultrapassar as barreiras da política local, alcançando nível federal.

Dentre os artigos selecionados, aquele que mais se aproximam do tema é a pesquisa de MARQUES (2010), uma vez que o autor aborda a democracia digital e as “supostas” vantagens

trazidas pela Internet, ao prescindir de reuniões físicas. Porém, o autor aborda apenas a influência da participação sobre a questão política. Mesmo englobando um mapeamento das ferramentas de participação digital, que neste trabalho são chamadas de canais virtuais de participação individual², não se preocupa com a relação participação x mudança institucional e não vislumbra as melhorias organizacionais dela decorrentes.

Já no trabalho de LÜCHMANN (2008), o foco foi dado aos conselhos setoriais (saúde, educação e criança e adolescente) e no orçamento participativo. Prescinde da participação por canais virtuais e não aborda o governo central como *locus*, ao restringir a experiências em governos locais. Ademais, não foram abordadas as relações entre participação e mudança, tampouco as políticas centrais do governo.

Dentre os artigos internacionais, aquele que mais se aproxima desta pesquisa é o desenvolvido por ROGGERO (2013), que corrobora a opinião de AVRITER (2011), ao destacar que o tema participação está em voga, e aborda mudança institucional ao estudar tomada de decisão. Porém, o autor trata de um aspecto setorial, o meio ambiente, mais especificamente das bacias hidrográficas, e não estuda canais virtuais de participação individual.

Segundo Faria e Ribeiro (2011), variáveis como a equidade e a extensão, tanto da participação como da deliberação, são importantes no real impacto na sociedade. Para esses autores, a participação cidadã na gestão do Estado se assenta, no Brasil, em quatro institutos básicos: as consultas populares; o Orçamento Participativo; os Conselhos Gestores e de Fiscalização de Políticas Públicas; e as Ouvidorias. Este trabalho preocupou-se com o estudo da participação focalizando os canais virtuais de participação. Notadamente, a relevância deste estudo reside na análise de documentos, gerados pelas áreas responsáveis pela recepção das demandas populares, apreciação de questões sobre política fiscal, principalmente gestão da dívida pública, educação fiscal e assuntos corporativos da STN.

Uma característica da pesquisa é investigar um órgão central e não um órgão setorial, o que implica afirmar que parte significativa das mudanças pode não ser percebida diretamente pela sociedade como decorrentes da STN. Assim, reforça-se a importância de estudar tal seara, preenchendo uma lacuna em relação a temas que vão além da área social, e contribuir com o

² Foco do primeiro objetivo específico deste trabalho.

aumento do conhecimento sobre participação via canais virtuais na Administração Pública Federal, em especial em órgãos centrais.

Esta pesquisa apresenta à comunidade acadêmica uma contribuição no campo teórico, qual seja, apontar a relação entre participação, mudança institucional e posterior melhoria organizacional, além de outra de ordem prática: esclarecer como os mecanismos de participação podem influenciar o *modus operandi* de um órgão central do governo.

1.4 ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO

Esta dissertação divide-se em quatro capítulos a partir deste ponto. Primeiramente, foi feita uma revisão bibliográfica a respeito de conceitos abordados no trabalho, tais como capital social, participação, canais virtuais de participação individual como redes sociais e *websites*. Ademais, abordaram-se aspectos de Teoria Institucional - TI, com foco na mudança institucional, ao apresentar o modelo de Equilíbrio Pontuado e o modelo *Garbage Can*. No terceiro capítulo da dissertação, a preocupação foi demonstrar a metodologia a ser utilizada no decorrer desse trabalho, caracterizando o *locus* da pesquisa, os participantes e os instrumentos para pesquisa e coleta de dados, sem esquecer-se de explicitar seus construtos e suas limitações. O quarto capítulo apresentou os resultados obtidos que remetem à pergunta inicial e discussões geradas no transcorrer da pesquisa. Por fim, recomendações e considerações acerca dos resultados obtidos e uma possível agenda de pesquisa foram apresentadas, seguidas da bibliografia utilizada.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Esta seção destina-se a apresentar a plataforma teórica do estudo, ao abordar questões referentes à participação, partindo da ideia de capital social, além de mudança institucional e eficiência da máquina pública, focalizando melhorias organizacionais e o Estado Empreendedor.

2.1 PARTICIPAÇÃO

Na acepção popular da palavra, participação é tomar parte de algo, de algum processo, ou ainda, ter, fazer ou ser parte de algo. É necessário abandonar a ideia de vítima de um sistema paternalista e imutável e partir para uma ideia de intervenção ativa para o alcance de uma sociedade melhor, conforme Bordenave (1994). O autor subdivide instituições participativas, locais em que ocorre a participação, em três níveis: primário, correspondente a família e círculo mais próximo; secundários, correspondentes àqueles ligados à vida laboral, como associações e sindicatos; e terciários, ligados à vida política. Ademais, define sociedade participativa como “aquela em que todos os cidadãos têm parte na produção, gerência e usufruto dos bens da sociedade de maneira equitativa, em que a estrutura social e as instituições organizam-se para tornar isso possível”.

Outra classificação possível diferencia microparticipação de macroparticipação. A primeira diz respeito à “associação voluntária de duas ou mais pessoas numa atividade comum na qual elas não pretendem unicamente tirar benefícios pessoais e imediatos”, enquanto a segunda é vista como “a intervenção de pessoas nos processos dinâmicos que constituem ou modificam a sociedade.” (BORDENAVE, 1994). Além disso, o autor afirma que a participação encontra suporte em duas bases: afetiva e instrumental. A primeira deve-se ao prazer em realizar as coisas em grupo, a segunda objetiva uma melhoria no processo em busca de eficiência.

Para Bordenave (1994), participação pode ser dividida em seis categorias, conforme quadro 1, abaixo:

Quadro 1 - Tipos de participação de acordo com Bordenave

Tipo	Característica
De fato	Decorrente da vida em sociedade
Espontânea	Decorrente da livre escolha
Voluntária	Criada pelos próprios participantes
Imposta	Obrigatória por norma ou lei
Provocada	Decorrente da vontade de um agente externo
Concedida	Decorrente da concessão de poder de decisão para um grupo subordinado ou administrado

Fonte: Bordenave, 1994, adaptado.

O quadro acima apresenta a tipologia de Bordenave (1994) para o conceito de participação, considerando participação de fato aquela ligada à sobrevivência cultural e familiar, ligada às necessidades de subsistência. Desse ponto de vista, a participação consolida-se como uma necessidade humana. A participação, no entanto, é uma habilidade que se aprende e se aperfeiçoa, como se pode perceber nas outras tipologias. Considera-se participação espontânea aquela em que as pessoas se unem em grupos de amigos, de vizinhos, no bairro, sendo organizações não-estáveis e sem propósitos claros e definidos, a não ser os de carência psicológica, afetiva e de prestígio social. (SILVEIRA et al, 2010).

Em relação à participação voluntária, Bordenave (1994) aponta ser o tipo em que o indivíduo insere-se no grupo por livre e espontânea vontade. O grupo é criado pelos próprios participantes, que definem sua própria organização e estabelecem seus objetivos e métodos de trabalho (SILVEIRA et al, 2010). Essa é a tipologia em que se enquadram as redes sociais em questão. Talvez por isso confunde-se com movimento social, sendo definida como “uma ação coletiva de caráter contestador, no âmbito das relações sociais, com vistas a transformar ou preservar a ordem estabelecida na sociedade”.

Dagnino (2004) discute a participação social e os impactos do processo de alargamento da democracia ao defini-la como cenário propício à criação de espaços públicos e crescente participação da sociedade civil nos processos de discussão e de tomada de decisão relacionados

com aspectos públicos. Aponta como marco inicial a CF/88, cujos principais aspectos foram a retomada das eleições diretas e a reorganização partidária. Dentre esses espaços, a autora cita os implementados durante esse período destacando os Conselhos Gestores de Políticas Públicas e os orçamentos participativos. A autora aponta que a participação junto ao Estado pode proporcionar objetivos antagônicos àqueles inicialmente propostos como aumento da democracia, identificando, ainda, que a sociedade civil é confundida com a questão das ONGs ou Terceiro Setor, normalmente capturadas pelos interesses hegemônicos. Já Novaes Sobrinho e Costa (2008) divergem de Dagnino (2004) ao entender ser possível a inclusão de marginalizados por meio da participação. Contudo, também apresentam a possibilidade de participação manipuladora, ao concluir que para a efetiva participação deve ser viável abarcar diversos interesses sociais e em diversos níveis de decisão local, regional e nacional, em consonância com o conceito de capital social, a ser discutido abaixo. Alinhando-se a estas premissas, não radicais, Novaes Sobrinho e Costa (2008) instituem participação como a “habilidade de influência das comunidades locais nos resultados de projetos de desenvolvimento que tenham impacto sobre seus interesses”.

Assim, o processo de participação é considerado uma argumentação política fundamental para manter abertas as chances de respeitabilidade, de criar ou salvaguardar a liberdade e de alcançar o bem comum. Este entendimento também é compartilhado por Bordenave (1994, p. 12), ao argumentar que “a participação facilita o crescimento da consciência crítica da população, fortalecendo seu poder de reivindicação e a prepara para adquirir mais poder na sociedade”.

Para Jacobi (2002), a participação é identificada com os argumentos da democratização que têm como referência o fortalecimento dos espaços de socialização, de descentralização do poder e de crescente autonomização das decisões, ao enfatizar neste sentido a importância de um papel mais autônomo dos sujeitos sociais, ou seja, um processo de empoderamento, de desenvolvimento de poder local, resultado de conscientização dos sujeitos locais a respeito dos seus direitos e das suas possibilidades de ação coletiva.

Variáveis como a equidade e a extensão, tanto da participação quanto da deliberação, são importantes no real impacto na sociedade. O maior alcance da participação de atores sociais, antes alheios (o que não significa, necessariamente, discriminados) ao processo decisório, implica, portanto, inserções na agenda da AP de temas novos, aumentando o potencial de

renovação de PPs - Políticas Públicas. Essa inserção de novos atores no processo decisório é corroborada pela Teoria do Equilíbrio Pontuado de True, Jones e Baumgartner, (2007) e Modelo Garbage Can de Cohen, March e Olsen (1972), explicitados em uma das próximas seções deste trabalho.

2.1.1 Capital Social

Quando o poder é exercido como meio de dominação, pode se tornar algo bastante cruel àqueles que são subjugados. Cria-se, nesse caso, uma situação em que vontades e costumes são reprimidos ou dizimados em benefício de quem exerce a dominação e busca tornar prevalentes seus interesses. Por séculos, várias nações da América do Sul e da África foram obrigadas a conviver com a dominação, ao que se denominou oficialmente de período de colonização. Populações nativas deixaram de existir, literalmente, ou foram doutrinadas a agir em conformidade com o que o povo colonizador julgava correto, sem ter sequer a possibilidade de questionar ou argumentar sobre o que estava acontecendo, sem possibilidade de subverter a situação (BOURDIEU, 1983).

As diversas formas de relacionamento entre os indivíduos podem ser estudadas sob várias perspectivas. É inegável, porém, que, independentemente das causas, encontra-se nessas relações um componente de poder associado. Sobretudo, sob a tutela de um regime capitalista, é perceptível uma classe dominante sobre as demais e a participação que, ao subverter a dominação gerada pelo capital social, gera mudança institucional. Tem-se, na verdade, o poder exercendo o papel de símbolo em que aqueles que o detêm acabam se tornando uma referência, até que esse *status quo* seja quebrado, ou rompido por uma nova força dominante, reiniciando o processo e “reeducando” os demais, gerando mudanças (BOURDIEU, 1998).

Granovetter (1985) e Bresser-Pereira (2007) colocam ao leitor a economia e as relações que delas derivam como fontes de dominação e interesse por parte de grupos e nações. Mas, afinal, de que forma essas relações acontecem? Não seria razoável imaginar que em um contexto globalizado como o de hoje teríamos povos dominantes nos moldes existentes no século XIX. Bourdieu e Sayad (2006) retratam o surgimento de um conflito entre as gerações, em que indivíduos mais jovens veem-se imersos em uma verdadeira dualidade existencial, cujas raízes

dos antepassados ainda apresentam suas marcas, indeléveis. De outro lado, a nova realidade econômica (e tecnológica), que os obriga a novos hábitos e novos costumes, para que sejam garantidos os elementos de sobrevivência, abre caminho para a participação via canais virtuais.

É mister trazer à presente discussão a obra de Bourdieu (1983), em que é oferecido o conceito de capital social: um agente detém um maior ou menor capital social em função das suas relações institucionalizadas, do capital que consegue mobilizar, do quanto é reconhecido como importante por determinado grupo, o que mais uma vez traz à tona as novas relações geradas pelos canais virtuais de participação individual. Em outras palavras, um indivíduo tem maior capital social tanto quanto maior for seu poder de angariar recursos em benefício de quem representa. Esses recursos podem ser pessoas, dinheiro ou influência e podem advir de uma posição representativa em determinado grupo, como escola, partido, ou mesmo decorrente do nome da família.

Oportuno faz-se relacionar o conceito apresentado por Bourdieu (1983) à definição de rede. Para Lopes e Baldi (2009), as redes correspondem a um dos maiores ativos de um agente, organização ou país. A rede consiste nos relacionamentos disponíveis para a entidade. Uma rede é tanto melhor quanto mais poderosas forem as conexões existentes. O aspecto da rede está intrinsicamente presente nos canais virtuais de expressão estudados neste trabalho. Pelo exposto, é possível entender que o capital social definido por Bourdieu pressupõe a existência de uma rede. Quanto mais conexões, e quanto mais poderosas elas forem, maior o capital social do agente. Cabe acrescentar que, para uma rede ser bem-sucedida, deve trazer benefícios mútuos aos seus membros, evitando as chamadas relações de canibalismo.

Reforça o exposto o trabalho de Granovetter (1985), cujo foco dá-se no que o autor chama de relações sociais e econômicas incrustadas, que engessam o processo de desenvolvimento global, reduzindo a poucos atores o papel de agentes dominantes do cenário econômico. A gênese dos canais virtuais de participação individual pode, no entanto, aumentar o número de atores nesse jogo, reverter tal tendência e trazer mudanças institucionais que propiciem maior eficiência. O autor vai além e remete o leitor ao conceito de capital social oferecido por Bourdieu (1983) na medida em que afirma que não apenas os altos executivos das empresas, que detêm de fato o poder, estão conectados por meio de uma rede profissional ou relações pessoais, mas que em todos os níveis de negociação o mesmo fenômeno acontece.

O autor corrobora novamente com Bourdieu (1983) no momento em que destaca que os altos executivos, por pertencerem a um mesmo grupo de relacionamento, acabam frequentando os mesmos lugares, formando um grupo fechado. Assim, qualquer decisão que contrarie os interesses desse grupo pode estremecer e comprometer a rede de forma geral, prejudicando o relacionamento e os negócios das organizações que representam, podendo gerar mudanças na condição das coisas.

2.1.2 Canais Virtuais de Expressão Individual

Para Cortes (2011), redes sociais e *websites* são tipos de instituições participativas chamadas de canais de expressão individual, assim como qualquer outro serviço que receba demandas, reclamações ou sugestões virtualmente. Essas novas práticas e o aumento do interesse de estudiosos de diferentes disciplinas para alguns temas (como *e-democracy*, *e-participation* e *e-governance*) permitem analisar e discutir como a participação e o *e-gov* influenciam as instituições a ponto de trazer ganhos de eficiência.

A participação é um dos temas mais presentes na agenda de pesquisa sobre democracia e a relação entre o engajamento social e as TICs tem despertado grande interesse, inclusive sobre a questão de verificar se as ferramentas digitais colaboram para a resolução deste déficit. A realidade da comunicação tem mudado muito ao se abrirem novos canais de expressão para o cidadão comum que não tinha possibilidades de acesso às mídias tradicionais, contribuindo para que o exercício da cidadania mude de papel. O desenvolvimento dos novos instrumentos de comunicação permite comunicações “transversais” viabilizadas pelas ferramentas virtuais que aceleram as transformações ((GOMES, 2005).

Dessa forma, o maior alcance da participação de atores sociais, antes alijados do processo decisório, implicam a mudança na pauta de temas relevantes. Isso aumenta o potencial de renovação de políticas públicas e possibilita tanto momentos de mudança institucional à luz do modelo do equilíbrio pontuado, como à luz do modelo *garbage can*, ao possibilitar soluções já anteriormente gestadas para solucionar novas questões (FARAH, 2011).

Consideram-se como canais virtuais de expressão individual colocados à disposição para o cidadão pela STN: o *website*, o *twitter* e o canal de vídeos do Youtube. Em que pese o fato da

Ouvidoria ser um canal de contato, é gerido pelo Ministério da Fazenda e não pelos gestores da Secretaria.

2.1.2.1 Internet e Websites

Cada vez mais, a Internet deve ser entendida como um mecanismo integrado que suplementa a comunicação face a face e o uso de outras TICs mais tradicionais. Não deve, portanto, ser vista de forma destacada do cotidiano da sociedade (MAIA, GOMES, MARQUES, 2011). A Internet facilita o arranjo de encontros e manifestações coletivas (CASTELS, 1997), sem que seja necessária a reunião física dos indivíduos com os interesses em comum, o que gera capital social.

Em que pese a necessidade de dominar minimamente a informática, a Internet possibilita a existência de canais de participação que aproximem cidadãos de seus representantes na AP (MARQUES, 2008). De acordo com Choi e Park (2013), a rede mundial de computadores configura-se como uma ferramenta adicional que dá poder a cidadãos com o objetivo de comunicar e protestar e amplia as possibilidades de participação.

2.1.2.2 Redes sociais

O fenômeno das mídias sociais acelera as inovações e mudanças e aumenta o engajamento da sociedade (participação) trazendo vantagens, como maior aprendizado organizacional, adaptação para mudanças, ou, até mesmo, relações mais fortes, ou seja, maior capital social, se considerada a definição de Bordieu (1983). Tal situação desemboca em redução de tempo para tomada de decisões. Além disso, as mídias sociais podem cumprir papel ao acelerar a integração e adoção de culturas corporativas, favorecendo a mudança institucional. Mídias sociais nas organizações colaboram para a atração e manutenção dos melhores funcionários, criação de conhecimento e inovação, obtenção de eficácia operacional, desenvolvimento de talentos e engajamento de funcionários (JUE, MARR, KASSOTAKIS, 2008).

A noção de rede vem despertando grande interesse em trabalhos teóricos e é onipresente e onipotente em todas as disciplinas. Com a explosão das redes sociais, tal presença invadiu também o ciberespaço. De acordo com Shirky (2011), as redes sociais não são a causa da participação, mas o permitiram, pois é uma mídia flexível barata e inclusiva que oferece a possibilidade de fazer mais e motivar pessoas a sair da condição de espectadoras para a de partícipes.

Vale dizer que o *twitter* caracteriza-se como uma rede social emergente, visto como um mirante privilegiado para questões práticas e teóricas que as redes sociais trazem à tona, considerado uma poderosa ferramenta pessoal de pesquisa e participação e que, em alguma medida a ser determinada, traz contribuições em diversas áreas. (SANTAELLA; LEMOS, 2010). Inúmeros órgãos públicos já o adotam, como, por exemplo: Supremo Tribunal Federal (STF); Superior Tribunal de Justiça (STJ); e Ministério da Saúde (MS), órgão pioneiro em iniciativas participativas como ouvidorias e conselhos. A importância dada pelas autoridades públicas ao *twitter* como ferramenta de controle e comunicação aumenta a cada dia. Uma proxy disso é o número de senadores que utilizam tal rede: até o segundo semestre de 2011, 60 senadores já tinham aberto suas contas.

Em ABRAREC (2011), apreende-se que a utilização do *twitter* com a mesma função de uma ouvidoria vem crescendo. É possível encontrar, já nas primeiras páginas, referências às páginas do *twitter* de bancos comerciais como forma de comunicação diuturna entre consumidor e empresa. A ouvidoria do Estado do Ceará, por exemplo, disponibilizou em abril de 2012 o *twitter* como canal virtual de expressão individual, ao permitir a participação da sociedade, além de outros sete órgãos como a PRODESP, o POUPATEMPO, entre outros. Alguns órgãos como o STJ e a Secretária do Tesouro Nacional, embora não tenham uma página no *twitter* específica para suas ouvidorias, estabelecem um canal de comunicação com o cliente-cidadão via o *microblog*.

Conforme Recuero (2009), rede social é um conjunto de dois elementos: atores (pessoas, instituições ou grupos; os nós da rede) e suas conexões entendidas como laços e interações sociais. Percebe-se, de acordo com Cavalcanti et al (2010), que o *twitter* é cada vez mais utilizado como instrumento de mobilização política. Pode-se explicar esse fenômeno pelo seu rápido crescimento e capacidade de informar, de acordo com os mesmos autores.

O *twitter* tem sido fundamental para esse desejável estreitamento, ao aumentar a interatividade entre a sociedade civil e a Administração e garantir efetiva democracia, pois é capaz de superar antigas dificuldades de comunicação da democracia comum. Essa nova forma prescinde de reuniões físicas, a mobilização acontece por meio de *town meetings* eletrônicos. É necessário apenas conectar-se para se criar novos ambientes de comunicação. Esse panorama coloca o *twitter* como um dos canais de comunicação a serem estudados neste trabalho (GOMES, 2005).

Por fim, uma rede social, conforme Duarte e Frei (2008), é uma estrutura social composta por pessoas ou organizações, conectadas por um ou vários tipos de relações, que partilham valores e objetivos.

2.2 TEORIA INSTITUCIONAL

Um dos referenciais teóricos adotados para responder ao objetivo principal enunciado neste trabalho fundamenta-se, principalmente, na TI. Assim, achou-se necessário fazer um breve comentário a respeito desta teoria, que alguns consideram uma abordagem sem corpo teórico próprio (FREDERICKSON; SMITH, 2003). Em linhas gerais, a TI procura explicar como organizações e instituições públicas surgem ou se tornam estáveis. Mais especificamente, esta teoria investiga como práticas e padrões são legitimados nas estruturas sociais; em outras palavras, como são institucionalizadas as entidades. Pode-se afirmar que, em outros tempos, o foco dos estudos sobre instituições estava na busca pela sua definição (SELZNICK, 1948; SCOTT, 1998) ao passo que, recentemente, a preocupação reside em como ocorrem as mudanças institucionais (MARCH; OLSEN, 2006; MARCH, 2009). De acordo com Frederickson e Smith (2003), existem dois principais aspectos institucionais essenciais a se considerar quando se visa a estudar organizações públicas: I. a observação de como se dá a organização e a administração de instituições públicas, ou melhor, como são especificadas, controladas e delimitadas; e II. mediante que meios acontecem relações e/ou articulações interinstitucionais, interjurisdicionais e de terceirização.

Conforme relata Scott (1998), a TI, também conhecida como Institucionalismo, tem suas primeiras concepções a partir dos trabalhos de Selznick (1948), que, em suas premissas,

advogava que a institucionalização é o processo em que organizações incorporam instituições, tornando-se cada vez mais organizações “institucionalizadas”. Resumidamente discorrendo sobre as ideias desse autor, a fundamentação situa-se, principalmente, entre a definição dos conceitos de organização e instituição, que são, muitas vezes, tidos como sinônimos pelo senso comum.

Assim, em seus trabalhos, Selznick (1948) lança mão em definir como as organizações são corpos técnicos criados com o objetivo de alcançar resultados, enquanto instituições são práticas, regras, costumes e produtos da interação e adaptação que balizam as atitudes. Quanto mais as organizações se aproximam dessas práticas, regras e costumes, maior seu coeficiente de institucionalização. Para Selznick, autor da primeira fase da abordagem, esse grau de institucionalização dependerá de fatores como processo histórico, adição de valor e estabilidade (entendida como a persistência da estrutura ao longo do tempo). Nesse contexto, a argumentação do autor insere-se numa visão dinâmica, como um processo, isto é, institucionalização é algo que acontece a uma entidade com o passar do tempo, refletindo sua história particular, pessoas que nela trabalharam, grupos formais e informais e os diversos interesses que a criaram. A evolução desta fase conduz a mudanças no enfoque do modo como entidades e instituições são percebidas pelos pesquisadores e, assim, comenta-se que a principal característica do velho institucionalismo, de Selznick (1948), para o novo, reside em uma visão investigativa de perceber o objeto empírico de estudo de fora para dentro da organização (imposição, autorização e incentivo) para um enfoque de dentro para fora, na dependência do ambiente institucional.

Ainda, a derivação da diferenciação de condução dos estudos, leva a TI a três principais vertentes de análise: sociológica, econômica e política. O Institucionalismo, para a Ciência Política, fundamenta seu argumento inicial na importância da ação coletiva à compreensão de instituições políticas e sociais (incluindo organizações políticas e burocráticas oficiais). De acordo com March (2009), instituições políticas são fontes de ordem e estabilidade, por meio de regras, em um mundo interativo, que de outra forma, seria caótico. March (2009) advoga, ainda, que o processo de mudança institucional, ou de mudanças de regras, relaciona-se com a lógica da adequação, baseada em identidades ou regras e, assim, define - em outro trabalho de 2006 com Olsen - que instituições são agrupamentos relativamente estáveis de regras e práticas em estruturas de significados e recursos, capazes de legitimar comportamentos.

Dentro desse escopo, Iversen (2001) considera que o Estado intervém como um Leviatã na vida social e as PPs elaboradas podem ser entendidas como instituições. Este argumento complementa as ideias de Frederickson e Smith (2003). Tal conceito desafia correntes da vertente política que consideram instituições como pano-de-fundo à escolha racional individual, enfatizando o conflito de interesses e a competição, pois: I. as instituições são afetadas pelos contextos (social, econômico e político) nas quais se inserem (mas, também, afetam tais contextos); e II. o *design* das instituições é importante para aferir seu comportamento, bem como seus resultados políticos produzidos. Entretanto, indiferente da ênfase tomada pelos estudos, de conflito ou consenso pactual, é certo que organizações e instituições não são imutáveis, tampouco rígidas em sua permanência ao longo do tempo. Por isso, entende-se que “em qualquer sistema social há uma permanente tensão entre ruptura e regularidade, exigindo constante reavaliação de comportamentos rotinizados e decisões voláteis de outros agentes” que “podem pressionar o sistema por meio de explosões, conflitos e crises, levando a mudanças de atitudes e ações” (CONCEIÇÃO, 2007, p. 623).

Ora, pois, as instituições são, então, resultados de processos, rápidos ou não, que intermedeiam mecanismos que favorecem pontos de equilíbrios, os quais lastreiam a ordem social e podem vir a oportunizar mudanças incrementais, devido à existência de limitações ou radicais. Nesse mote situa-se a abordagem do Equilíbrio Pontuado.

Talvez esse seja o vértice que efetivamente concilia a TI e o EP: a ideia de estabilidade que, tradicionalmente, tem por pressuposto que o contexto social institucionalizado é estanque. Uma transformação, para ambas as abordagens, recria sociedades, relações interpessoais e instituições, pontuando-se por eventos e períodos de grandes transformações que são sucedidos por legitimações do conjunto processual, que compreendem as próprias relações sociais. O feedback positivo (TRUE; JONES; BAUMGARTNER, 2007), reconhecido pelo EP, é entendido analogamente pela TI, tal qual um reforço do ambiente à conduta, justificando o porquê de “algumas questões se tornarem importantes, atraindo outras que se difundem como um efeito cascata”; pois quando esse processo de estabilização, ou institucionalização, ocorre, “algumas ideias tornam-se populares e se disseminam, tomando o lugar antes ocupado por antigas proposta e abrindo espaço para novos movimentos políticos” (CAPELLA, 2006, p. 25-52).

Assim, argumenta-se que as mudanças que explicam os processos de formação de PP devem ser compreendidas tanto em suas facetas incrementais quanto nas radicais (TRUE; JONES; BAUMGARTNER, 2007). A dimensão institucional no processo de formação da agenda age ora de forma incremental, na maior parte do tempo, ora de forma radical, quando ocorrem as mudanças e incorporam maior relevância para a mídia.

2.2.1 Mudança Institucional

Segundo March (2009), instituições políticas são fontes de ordem e estabilidade, por meio de regras, em um mundo interativo que, de outra forma, seria caótico. O processo de mudança institucional, ou de mudanças de regras, relaciona-se com a lógica da adequação, baseada em identidades, ou regras. Tais regras são evocadas, interpretadas e usadas por meio de cinco mecanismos:

- Aprendizado pela experiência: apreensão por ações passadas, ou seja, regras determinam ações que geram resultados, cujas interpretações resultam em regras. Esse ciclo de aprendizagem insere-se tanto no processo de evocação de regras quanto no processo de mudança delas próprias.
- Categorização em aspectos centrais;
- Critério mais recente: aqueles que foram evocados recentemente, tendem a ser evocados novamente;
- Contexto social;
- Posição de destaque: o diferente que chama atenção na multidão.

Em que pese tal estabilidade proveniente das regras, essas não são imutáveis e alteram-se de acordo com os seguintes processos:

- Análise: pela antecipação e avaliação das consequências;
- Barganha: pela negociação, conflito e permutas entre indivíduos com identidades distintas;
- Imitação: pela reprodução das regras e práticas utilizadas pelos outros;

- Seleção: pelas taxas diferenciais de nascimento e sobrevivência de regras imutáveis e das unidades de decisão que as criam;
- Aprendizado: pelas mudanças ditadas pela experiência, tanto de rotinas quanto formas de usos.

As mudanças institucionais afetam três tipos de atores envolvidos nesse processo: os indivíduos que operam esse processo, as próprias instituições e o ambiente institucional, que envolve as outras instituições. A dificuldade de modificá-las provém do fato de que muitas vezes há conflitos de interesses entre esses três atores. Conclui-se que March considera que, embora não haja como controlar precisamente as mudanças, é possível fazê-las de forma deliberada e influenciá-las gradativamente.

March (2009) caracteriza o processo de mudança institucional como algo contínuo, em constante evolução. O referido autor considera que grande parte da pesquisa sobre decisões assume que as regras, as normas, os procedimentos, as práticas, enfim, as instituições, são elementos dados, de natureza estática. Ainda, grande parte da pesquisa assume que o indivíduo possui uma única identidade, coerente e consistente, e que as preferências são bem definidas. No entanto, para March, as regras são dinâmicas e o

s indivíduos possuem múltiplas identidades, conforme ele, “o ser é uma coleção de identidades incompletamente integradas” (MARCH, 2009, p. 59).

O modelo de March considera que as identidades e as regras definem as ações e que o modo como as identidades, as regras e as ações se alteram desencadeiam as mudanças institucionais. O autor chama atenção para o fato de que as regras mudam e de que o comportamento de decisão também muda. As pesquisas sobre decisões deveriam, portanto, abordar esse processo de mudança institucional. De acordo com o autor, identidades e regras – os fundamentos da decisão segundo a lógica da adequação – são construções sociais, moldadas conforme as condições do contexto social e histórico. O autor afirma que existem visões alternativas sobre como as regras e as identidades mudam, bem como sobre os fatores que elas consideram: as suas demandas internas (demandas de suas estruturas e coalizões internas) e as suas demandas externas (demandas e oportunidades advindas de seus ambientes); seu direcionamento para o passado (consideram eventos e decisões que já aconteceram para

direcionar as decisões), para o futuro (consideram que as decisões do presente influenciarão os acontecimentos do futuro), ou para ambos.

Segundo March (2009), as regras são evocadas por meio de quatro mecanismos: aprendizado pela experiência, categorização, recência e contexto social dos outros. O primeiro mecanismo – o aprendizado pela experiência – faz referência a acontecimentos passados, em que determinadas identidades são evocadas em determinadas situações com base em experiências passadas, resultando em recompensas ou em punições. O segundo mecanismo – a categorização – utiliza concepções centrais de identidade para organizar situações e, assim, utilizando esses tipos como referência, evocar determinadas regras. O terceiro mecanismo – a recência – significa a evocação de regras e identidades conforme elas foram recentemente utilizadas. Por fim, o quarto mecanismo é o contexto social dos outros, em que a presença – real ou imaginada – de outras pessoas evoca determinadas identidades e regras a situações, diferentes das identidades e regras que seriam utilizadas se não houvesse essa “audiência”.

As mudanças institucionais, no entanto, implicam que novas regras e novas identidades estão sendo aplicadas às situações, ou seja, que há mudança nos processos que acionam os mecanismos de evocação de regras. Essa mudança na aplicação das regras e das identidades ocorre por meio de cinco processos que permitem que as regras e seus ambientes se adaptem mutuamente: análise, barganha, imitação, seleção e aprendizado (MARCH, 2009). A análise contempla a antecipação e a avaliação de consequências futuras pelos tomadores de decisão. A barganha significa que as regras e as identidades são negociadas entre os tomadores de decisão. A imitação quer dizer que existem regras que são reproduzidas, copiadas de outras situações. A seleção pressupõe que algumas regras e identidades sobrevivem e outras, não. Por fim, o aprendizado dita que as mudanças são guiadas pela experiência e pela agregação de conhecimentos práticos, oriundos da rotina e das formas de lidar com uma determinada situação. Por meio desses cinco processos, identidades e regras são selecionadas para lidar com as situações, em contextos de mudança institucional.

Os outros modelos de mudança institucional apresentados no curso foram o modelo de múltiplos fluxos, coalizões de advocacia (ACF) e equilíbrio pontuado.

Como semelhança, todos os quatro modelos abrem mão do padrão de escolhas racionais como seu pressuposto, baseando-se na racionalidade limitada. Em relação às diferenças, faz-se necessária uma avaliação combinada de dois a dois dos modelos.

No modelo de ACF (SABATIER; WEIBLE, 2007), existem as coalizões que procuram atuar cooperativamente com o objetivo de concretizar suas posições. Os autores consideram relevantes, assim como March, a influência de fatores externos, a forma como as informações advindas do ambiente externo são digeridas pelos participantes. Por outro lado, diferencia-se do modelo, apontando que a primeira tem baixo poder explicativo sobre o porquê das mudanças, e incluem crenças, valores e ideias como importantes dimensões no processo de formulação de políticas públicas.

Já no modelo de múltiplos fluxos, em Kingdon (2011), difere-se de March pela presença de aleatoriedade no primeiro, que não está presente no segundo. March acredita que as preferências não são manipuláveis, enquanto no modelo de múltiplos fluxos valoriza-se o papel do empreendedor.

Já em relação ao modelo de equilíbrio pontuado de True, Jones e Baumgartner (2007), o último diferencia-se de March por enfatizar a dimensão institucional no processo de formação da agenda, agindo ora de forma incremental, na maior parte do tempo, ora de forma radical, quando ocorrem as mudanças e incorporando maior relevância para a mídia.

Conforme Kingdon (2011), o fluxo político é composto por diversos fatores como opinião pública (*national mood*), pressão dos grupos de campanha, resultados das eleições, distribuição partidária ou ideológica no Congresso Nacional (CN) e mudanças na gestão. Esta última acontece relativamente distante daquilo que ocorre na Academia, ou dos problemas que chamam a atenção da população. Uma nova composição de blocos no CN, que leve a uma nova maioria, tem grande influência na composição da agenda, ao tornar pontos menos ou mais importantes conforme os grupos de interesse que perdem ou ganham força no cenário. Essas mudanças de agenda, portanto, ocorrem em função da troca de participantes no processo, ou no afluxo de novos legisladores, que trazem novos interesses à tona. O autor não menospreza a opinião pública e sua importância, mas aponta que a percepção dela também passa pelo filtro dos membros do CN. O autor coloca que os principais processos pelos quais os membros do CN interferem na mudança e na formulação da agenda são: a troca (“turnover”) e a ação legiferante (alçada) do CN, em cada

uma de suas instâncias decisórias (“jurisdiction”). As trocas ocorrem de duas formas: ou pela mudança de interesse da autoridade; ou pela própria mudança da autoridade.

Em que pese o fato de algumas decisões serem tomadas fora dos limites jurisdicionais, a questão da ação legiferante do CN é tratada como muito importante pelo autor. Como a agenda é discutida em diversos níveis no CN e as alçadas de cada um deles são concorrentes entre si, Senado Federal, Câmara dos Deputados e as respectivas comissões, que por vezes têm papel decisório terminativo, batalham para emplacar as agendas, direcionadas pelos interesses percebidos por seus participantes. Geralmente, essa disputa é vista como responsável pelo retardamento de ações governamentais, porém, conforme o autor, também há o outro lado que, apesar de mais sutil, é tão frequente quanto o primeiro: tais batalhas por espaço muitas vezes promovem um aumento de importância de determinada questão na agenda do governo.

O que determina, então, se essa batalha jurisdicional irá impactar positiva ou negativamente na importância relativa de um problema comparativamente a toda agenda? Seu impacto político, a popularidade percebida ou potencial daquele ponto e sua capacidade de geração de votos. Embora em nosso país o peso da mídia tenha algum impacto principalmente no potencial de votos que tal discussão jurisdicional possa trazer, ou seja, se a discussão irá retardar ou acelerar a importância daquele ponto na agenda, a caracterização representada por Kingdon reflete em boa medida o caso brasileiro.

São exemplos de pontos de discussão que compõem a agenda, trazidos pela influência do CN, seja pela jurisdição, seja pelas constantes trocas de atores, a aprovação do novo fundo de previdência do setor público. Apesar de sua recente aprovação, essa discussão data da década de 90 (noventa), mas, só agora, conseguiu musculatura política para sua aprovação, provavelmente pela mudança de pontos de interesse dos congressistas. Outras questões que seguiram a mesma linha são a aprovação do novo código florestal brasileiro, as cotas em universidades públicas e a proteção à indústria brasileira. Todos esses assuntos não são novos na agenda governamental, porém, ganharam importância recente no cenário político graças aos aspectos já apresentados anteriormente e defendidos por Kingdon.

Advocacy Coalition Framework - (ACF) é um modelo do processo político, de coalizão, formulado para lidar com problemas que envolvem conflitos acerca dos objetivos, disputas técnicas entre os múltiplos atores de diferentes níveis do governo. Como a interação existente

entre atores é ponto fundamental da ACF, esta é entendida como uma rede de política pública (BONAFONT, 2004).

Conforme Bonafont (2004), políticas públicas são sistemas de crenças, um conjunto de valores, uma ideia implícita de como interpretar a realidade e alcançar os objetivos. As políticas públicas desenvolvem-se por meio de um processo de negociação constante entre os atores, que trocam tanto recursos, quanto informações com o objetivo de influenciar o resultado político e fazer valer sua posição. A autora realça que o Estado é incapaz de responder às demandas da sociedade isoladamente e cria com os demandantes uma relação de dependência, cooperação.

Cada coalizão (subsistema) procura aliar-se a seus opositores, pois cada um deles possui e percebe um poder de influência no seu oponente, *the devil shift*, que, caso negligenciado, pode inviabilizar a consecução dos objetivos do grupo, pois o oponente faria valer o poder dele em contraposição ao daquele que se pretende defender.

Portanto, as coalizões formam-se pela maneira com que cada indivíduo interpreta as informações recebidas e, a partir daí, procura associar-se a uma coalizão e iniciar a luta entre os grupos com vistas a defender e tornar possível o ponto de vista defendido, o que corrobora a hipótese de que ACF é uma rede de política pública. As coalizões são geradas a partir de crenças, opiniões, ideias e objetivos dos *stakeholders* no processo de *policy making*.

Cabe destacar aspectos ligados à abordagem de redes na ACF, como, por exemplo, as consequências da interação e alianças estratégicas, em que há o conflito e cooperação entre as coalizões, entre os componentes do grupo, nos quais pode haver reforço dos laços ou exacerbação dos conflitos.

2.2.1.1 Equilíbrio Pontuado

O modelo de equilíbrio pontuado tem suas origens na biologia e na computação, conforme visto acima, absorvendo a questão do equilíbrio interrompido, em que longos períodos de estabilidade são interrompidos por períodos de instabilidade e busca entender como e por que sistemas políticos agem de forma incremental e radical e como as demandas são incorporadas e descartadas da agenda de políticas públicas.

A rigidez da cultura institucional, interesses ocultos e a racionalidade limitada justificam as mudanças incrementais nos períodos de instabilidade, quando os problemas são tratados em paralelo. Já em momentos de mudanças radicais, os problemas são tratados em série. Dentre os fatores que podem gerar a instabilidade são novos atores, empreendedores políticos, mídia e grande público. Nesse ponto há a intersecção entre a participação via governo eletrônico e as mudanças institucionais.

Os autores também apresentam o conceito de *feedback* positivo, quando uma pequena mudança no presente ocasionaria uma mudança amplificada no futuro, o que reforça ainda mais a importância de estimular a participação, mesmo que insipiente. O modelo de equilíbrio pontuado trata de mudanças incrementais e radicais ao longo do tempo, argumentando que tratar apenas do incrementalismo representa uma explicação incompleta do processo de formação de políticas (TRUE; JONES; BAUMGARTNER, 2007).

O modelo enfatiza a dimensão institucional no processo de formação da agenda, agindo ora de forma incremental, na maior parte do tempo, ora de forma radical, quando ocorrem as mudanças e incorporando maior relevância para a mídia. À luz deste modelo, a informação faz parte do mecanismo de mudança institucional ao incorporar o processamento da informação no processo político em que os subsistemas políticos funcionam como mecanismos de processamento paralelo da informação e os macro sistemas tratariam a informação de forma serial, no momento em que uma questão chama a atenção e sobe à agenda política do macro sistema. É a intersecção entre o subsistema político e o macro sistema que proporciona a possibilidade de mudança; a participação é um dos fatores que pode desencadear processos de *feedback* positivo ou negativo, mantendo a estabilidade ou proporcionando situações de mudança.

Ademais, a informação também é importante para causar mudanças na imagem da política - definida pelas informações relativas ao problema (parte técnica) e pelos apelos emotivos - e, portanto, pode modificar situações de monopólio, no sentido de construir uma imagem sólida ou de destruí-la. A informação técnica é um elemento central do modelo de equilíbrio pontuado.

Segundo Gomide (2008), o modelo de equilíbrio pontuado procura responder por que determinadas questões ficam restritas aos limites das comunidades de especialistas, enquanto outras ascendem à agenda de decisão política. Grosso modo, o modelo parte da noção que os processos de política pública se caracterizam por períodos de “equilíbrio” que são “pontuados”

por períodos de mudança. Esta aconteceria quando um determinado tema vence o “monopólio da política” (*policy monopoly*), caracterizado pela situação onde um problema é tratado somente dentro das comunidades técnicas, grupos de poder e subsistemas políticos, restringindo o surgimento de novas ideias, propostas e participantes, numa condição de *feedback* negativo.

É imprescindível para o entendimento do problema a forma de apresentá-lo, que determinará se o problema evoluirá na agenda e favorecerá a mudança institucional, ao invés da manutenção do *status quo*. Assim,

para que um problema chame a atenção do governo e da classe política, rompendo com a situação de ‘equilíbrio’, é necessária a construção de um novo entendimento sobre o mesmo ou uma nova imagem de política (*policy image*). Por isso, a disputa em torno da definição e apresentação de um problema é central na luta política. As *policy images* são apresentadas por meio de informações empíricas e apelos emotivos, permitindo que o entendimento acerca da política seja comunicado de forma simples e direta, contribuindo para a sua difusão e o acesso à agenda de decisão (GOMIDE, 2008).

Conclui-se que uma nova imagem do problema seria capaz de romper com a situação de “equilíbrio”, atraindo novos.

2.2.1.2 *Garbage Can*

De acordo com Cohen, March e Olsen (1972), as alternativas de soluções encontram-se em uma lata de lixo, tradução literal de *GC*, mas, o número de soluções é inferior ao número de problemas. Posto isso, os autores acreditam que os gestores adaptam problemas às soluções disponíveis, por meio de tentativas e erros. Conforme Gelinski e Seibel (2008), o caráter anárquico do modelo coincide com o da Administração Pública, justamente pela complexidade e multiplicidade de problemas na agenda dos gestores públicos. Segundo Souza (2006):

As soluções não seriam detidamente analisadas e dependeriam do leque de soluções que os decisores (*policy makers*) têm no momento. Segundo este modelo, as organizações são formas anárquicas que compõem um conjunto de ideias com pouca consistência. As organizações constroem as preferências para a solução dos problemas - ação - e não, as preferências constroem a ação. (Souza,2006, p.30).

De acordo com CAPELLA (2006), este modelo foi desenvolvido para a análise de organizações que se configuram como “anarquias organizadas”, operando em condições de grande incerteza e ambiguidade (como universidades e governos nacionais), nas quais estão presentes três características principais: participação fluída, preferências problemáticas e tecnologia pouco clara.

2.3 EFICIÊNCIA NA GESTÃO PÚBLICA

A literatura converge para três conceitos básicos orientadores dos processos de avaliação de políticas públicas, a saber: eficiência; eficácia e efetividade. Dessa forma, torna-se necessária a compreensão desses conceitos, que serão importantes para o desenvolvimento desta pesquisa.

O Decreto nº 5.233, de 6/10/2004, (BRASIL, 2004), revogado, estabelecia normas para o PPA 2004- 2007 e trouxe a definição desses conceitos, assim dispostos:

Efetividade: É a medida do grau de alcance dos objetivos que orientaram a constituição de um determinado programa, expressa pela sua contribuição à variação alcançada dos indicadores estabelecidos pelo Plano Plurianual.

Eficácia: É a medida do grau de alcance das metas fixadas para um determinado projeto, atividade ou programa em relação ao previsto.

Eficiência: É a medida da relação entre os recursos efetivamente utilizados para a realização de uma meta para um projeto, atividade ou programa frente a padrões estabelecidos.

A eficiência, conceito que será base para uma das dimensões da pesquisa, leva em conta os meios para a consecução dos objetivos. Há a preocupação com os mecanismos utilizados para obtenção do êxito da ação estatal, fazendo-se necessário buscar os meios mais econômicos e viáveis, ao utilizar-se da racionalidade econômica que busca maximizar os resultados e minimizar os custos.

Para Megginson et al (1998),o conceito de eficiência é a capacidade de “fazer as coisas direito”, é um conceito matemático, sendo a relação entre insumo e produto (input e output). Para o autor, um administrador eficiente é aquele que consegue resultados, produtividade,

desempenhos melhores em relação aos insumos (mão-de-obra, material, dinheiro, máquinas e tempo) necessários à sua consecução.

De acordo com Hall (1996), considerar-se-á uma organização tanto eficaz quanto o número de metas que se pretende atingir, recursos que se tente obter e a variedade de períodos de tempo nos quais tal fator é avaliado.

Neste trabalho será utilizado o conceito de eficiência, conforme a definição como a busca do interesse público, orientação por resultados, efetividade nas ações governamentais, exigência crescente por *accountability* (SILVEIRA et al, 2010), pois assim espera-se aumentar a transparência do Estado e as formas de responsabilização dos agentes políticos (MAIA, GOMES, MARQUES, 2011).

De acordo com Granha (2009, p.3), há uma “limitação” na busca pela eficiência na gestão pública que pode, inclusive, levar a certa imprecisão proposital na definição dos objetivos, ambiguidade que é normalmente a solução necessária e possível para amainar o conflito político, que vai ao encontro do modelo AFC (BONAFONT, 2004). O autor coloca também que:

No caso das políticas de recursos humanos encontram-se temas como o aperfeiçoamento do sistema de mérito, para acesso e progressão no serviço público, o estabelecimento de carreiras e a avaliação de desempenho, a flexibilização da estabilidade, a competitividade salarial em relação ao mercado privado, as premiações e incentivos, e a capacitação, treinamento e desenvolvimento de novas competências. (GRANHA,2009,p.45)

2.3.1 Melhoria Organizacional

Qualquer organização empresarial, ressaltando-se que as instituições públicas não prescindem de tal regra, devem buscar melhorias ao longo de sua existência. Lustosa (2003) defende que uma estrutura organizacional deve ser capaz de atingir melhorias contínuas desde que dedique esforços em elementos importantes da gestão, tais como planejamento, implementação e operação, monitoramento e correção das ações, além da revisão gerencial.

Ainda segundo Lustosa (2003), a combinação entre a viabilidade econômica e financeira das ações com políticas adequadas de preservação ambiental pode ser o agente catalisador no

processo de melhoria contínua. Mais que isso, deve promover relacionamentos harmoniosos com a sociedade.

Porto e Tamayo (2003), por sua vez, desenvolvem o construto de cidadania organizacional para discorrer sobre melhoria organizacional, para quem os trabalhadores são os grandes responsáveis no processo de melhoria enquanto agentes da transformação e aptos a atos espontâneos de dedicação ao sistema organizacional. Tal posicionamento também é defendido por Provinciali et al (2004), que argumentam que o mesmo aspecto favorável encontrado na espontaneidade das ações dos trabalhadores pode encontrar empecilhos em um sistema cujas mudanças são cercadas de questões burocráticas que cerceiam do trabalhador improvisações ou soluções criativas em boa parte dos casos, o que é corroborado pelos estudos de Gerstein e Nadler (1993).

Detert, no entanto, acrescenta, na mesma obra, que os indivíduos aptos e abertos a mudanças costumeiramente são aqueles mais dispostos a correr riscos, mas que essas pessoas na organização, quando alinhadas aos propósitos da organização, podem se tornar os vetores do processo (PORRAS; COLLINS, 1999; HAMEL; PRAHALAD, 1995).

Não menos importante, tem-se o argumento de Araújo (2006), que discorre sobre as questões de hierarquia severa e do uso da tecnologia como agentes que interferem no processo de melhoria das organizações. O primeiro tem aspectos e efeitos negativos nos resultados de uma organização, o que acontece pela rigidez imposta aos processos, enquanto que o segundo pode ter desdobramentos positivos para o atingimento dos propósitos de uma organização.

No âmbito da administração pública, alguns desses agentes citados pelos autores podem ter impacto decisivo no que tange ao aprimoramento das organizações, uma vez subjugadas por estatutos e leis que oferecem restrições quanto ao poder discricionário de seus colaboradores.

2.3.2 Reinventando o Governo

A obra “Reinventando o governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público.”, de Gaebler e Osborne (1994), propõe uma nova postura governamental que transforma diretamente a concepção burocrática de governo conservador em uma concepção

dinâmica de governo facilitador, aberto a inovações e próximo da população. Para os autores, a sinergia entre governo e sociedade contribui para a resolução mais rápida e eficaz dos problemas. Ao contribuir para o desenvolvimento do Estado, alcança-se uma melhor gestão das políticas públicas.

Os autores apontam que se vive em uma época de mudanças baseada em uma sociedade da informação, que, em outros tempos, era acessível apenas ao topo da pirâmide. Hoje, via diversos canais, principalmente canais virtuais de expressão individual, é amplamente acessível.

O governo empreendedor de Gaebler e Osborne (1994) busca uma nova forma de aplicação de recursos para maximizar a produtividade, eficiência e efetividade, ao evitar que o empreendedor, após um período de direção em uma organização governamental essencialmente burocrata, comporte-se como tal, ao descartar a burocracia útil para evitar a ação patrimonialista dos governantes que depreciam o patrimônio público.

3 ASPECTOS METODOLÓGICOS

Nesta etapa, descreveu-se todo o percurso metodológico da pesquisa, ao apontar seu tipo, a abordagem utilizada, bem como características do *locus* de pesquisa e dos participantes da pesquisa. Ademais, apresentam-se os instrumentos de pesquisa e os procedimentos para coleta e análise de dados.

3.1 TIPO DE ESTUDO

Esta pesquisa utilizou como estratégia o estudo de caso, cuja abordagem foi qualitativa de natureza descritiva. O estudo é exploratório-descritivo (GIBBS, 2009), dado que favorece a familiarização e a descrição da participação como indutora da mudança institucional, gerando melhoria na gestão pública, sem pretender explicar e, menos ainda, generalizar tais construtos. Como a participação ainda é pouco disseminada na esfera pública federal, é necessário aprofundar a questão da participação societal e identificar quais são os ganhos trazidos por ela.

Optou-se por esse caminho porque o interesse foi acessar experiências, interações e documentos em seu estado natural, além de se abster de formular hipóteses num primeiro momento e, sim, estabelecê-las e testá-las em momento posterior (GIBBS, 2009). Como o primeiro objetivo específico desta pesquisa descreve os canais virtuais de participação individual colocados à disposição do cidadão pela STN, uma parte importante da pesquisa está baseada em texto e na escrita.

Apoiando-se nas três condições defendidas por Yin (2003):

- ✓ Questão de pesquisa proposta: “Como os canais virtuais de participação individual contribuem para mudança institucional na Secretaria do Tesouro Nacional?” Percebe-se que a pergunta procurou responder a aspectos de fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto real, não possuindo fronteiras claras entre o fenômeno e o contexto, além de usar diversas fontes de evidência.
- ✓ Extensão do controle exercido pelos pesquisados sobre os eventos: como ainda se tem um relativo controle sobre os eventos, dado que a organização é existente e pode

modificar-se, mas, tal controle não é total, pois parte das instituições existentes na STN são resultados da trajetória, fez-se necessário mesclar o estudo de caso com a pesquisa histórica por meio da pesquisa documental acerca do passado imutável como alternativas de pesquisa.

- ✓ Enfoque em eventos contemporâneos em detrimento a fatos históricos: Como os eventos estudados foram primordialmente contemporâneos, todavia, dependeram também do contexto histórico da STN, optou-se também por um estudo de caso, acompanhado de uma pesquisa documental.

Utilizou-se como subsídio a técnica de coleta de dados de “entrevista semiestruturada”, pois se revelou um instrumento que oferece ao pesquisador contato direto com os integrantes do público-alvo da pesquisa, além de conseguir capturar tanto suposições explícitas e imediatas, quanto implícitas sobre o tópico em estudo (FLICK, 2004). Para Richardson (1999), essa técnica permite maior profundidade no estudo de caso proposto. Vale lembrar que, baseado no mesmo autor, pesquisas como atividades humanas estão impregnadas da carga de valores do pesquisador.

As entrevistas têm como objetivo captar as impressões subjetivas dos entrevistados, baseadas em pressupostos teóricos da pesquisa, questionando, por exemplo, como o crescimento da participação social contribuiu para mudanças institucionais nessa secretária e como as últimas servirão como confirmação daquilo que já foi dito até aquele momento (FLICK, 2004).

Elaborou-se um roteiro de entrevista em que se deu a flexibilidade necessária para ordenar e formular perguntas, dirigidas aos gestores da STN. Tal roteiro está baseado nas dimensões da pesquisa: participação, mudança institucional e eficiência. As questões de números 1 e de 3 a 6 abordam a mudança institucional, as perguntas 2, 3, 5 e 6 relacionam-se com a participação. Já as perguntas 4 e 7 focalizam a melhoria na gestão pública. As perguntas 8 e 9 são livres para o entrevistado acrescentar algo relevante sobre quaisquer dos construtos ou indicar um novo entrevistado (vide Apêndice).

Na mesma linha, Yin (2010) defende que as entrevistas constituem fonte essencial de informação para que um estudo de caso seja bem conduzido, apontando que a forma não rígida em suas conduções possibilita que o entrevistador obtenha maiores ganhos na coleta de dados, tornando-a mais rica. Para tanto, criaram-se roteiros semiestruturados, incluídas também

perguntas que deixam o entrevistado livre para acrescentar algo que considere relevante e ainda confirmar aquilo que já foi coletado.

Os roteiros foram elaborados com questões abertas em torno das três dimensões identificadas na pesquisa (participação, mudança institucional, eficiência). Abaixo, o quadro 2 explicita a relação entre as perguntas do roteiro semiestruturado e as dimensões deste trabalho:

Quadro 2 - Roteiro da entrevista semiestruturada x dimensões da pesquisa

Dimensões	Perguntas (n°)
Participação	2,3,5,6
Mudança Institucional	1,3,4,5,6
Eficiência na Gestão Pública	4,6,7
Abertas	8,9

Fonte: elaborado pelo autor de acordo com os dados da pesquisa, 2013

Em relação à decisão do tamanho da amostra dos entrevistados, utilizou-se o critério da saturação teórica, a amostragem por saturação. Tal escolha não se ajusta a critérios de amostragem sociodemográficos e à aleatoriedade representativa da amostra estatística, em contrapartida, a amostra estará fechada no momento em que as informações tornem-se redundantes (GODOI, 1995).

O universo empírico da pesquisa é a Secretaria do Tesouro Nacional, cuja escolha não ocorreu de forma casual, e, sim, pela missão do órgão ligada à responsabilidade e à transparência na gestão fiscal, ao contribuir com a busca pela qualidade e efetividade do gasto público. Ademais, a organização possui importantes instâncias de participação, dimensões dessa pesquisa: seu *website* e sua página no *twitter*.

3.2 LOCUS DA PESQUISA

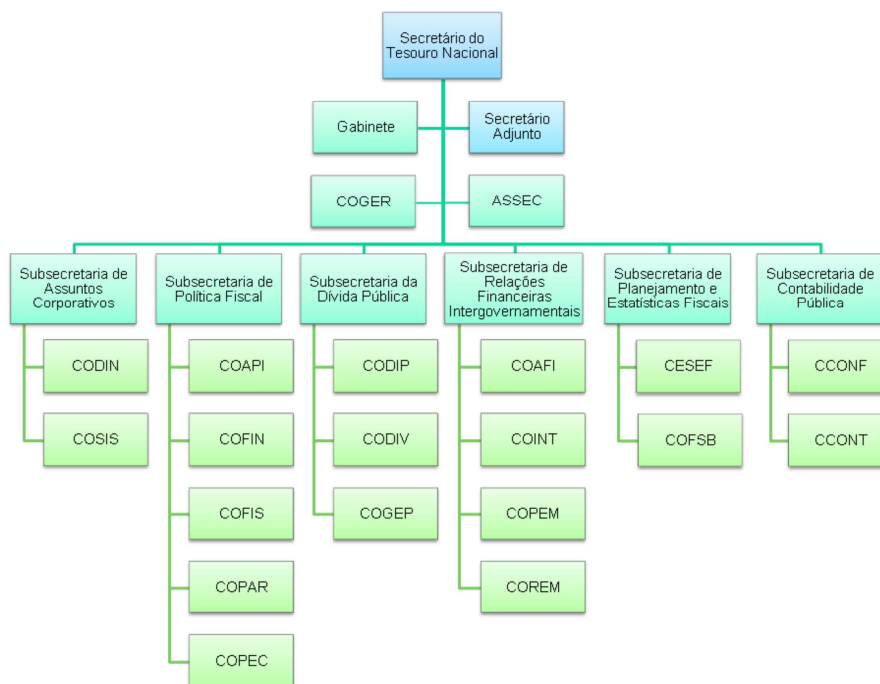
A STN, órgão de destaque na administração pública federal, integrante do ciclo de gestão pública, é responsável pela política fiscal brasileira, além de se preocupar com a qualidade do gasto como missão organizacional e potencializar as iniciativas e tendências de modernização. Tem como premissas: o planejamento estratégico; a visão de processos de trabalho; o agrupamento das atividades; mecanismos de coordenação; e estímulos à ação inovadora da gerência de recursos humanos, financeiros, tecnológicos e informacionais e de avaliação de desempenho (SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL, 2012).

A STN favorece a aproximação entre a alta administração e o corpo técnico, pois a gestão do órgão permite maior flexibilidade na alocação e movimentação de pessoas, aumenta a agilidade na prestação dos serviços/produtos e cria condições favoráveis à primazia da qualidade (STN, 2012). Sendo assim, seria a STN o órgão chave para o estudo, preocupado com qualidade para se iniciar uma pesquisa com vistas a investigar a contribuição da participação social na mudança institucional.

Com a sua criação em 10 de março de 1986, conforme Decreto nº 92.452, para integrar a antiga Comissão de Programação Financeira e a Secretaria de Controle Interno do Ministério da Fazenda, a STN é o órgão central tanto do Sistema de Administração Financeira Federal, quanto do Sistema de Contabilidade Federal. Sua criação foi um passo significativo no fortalecimento das finanças públicas brasileiras, cujos principais marcos são: a criação do SIAFI; a criação e administração da conta única; a contribuição para o ajuste fiscal dos entes subnacionais em consonância com os ditames da LRF; a gestão da dívida pública federal; a administração dos valores mobiliários representativos de participações da União e seus respectivos rendimentos e direitos (ALBUQUERQUE; MEDEIROS; FEIJÓ, 2008; STN, 2012).

Ainda de acordo com as informações constantes no sítio da STN (2012), sua missão é defender o cidadão-contribuinte, de hoje e de amanhã, por meio da busca permanente do equilíbrio dinâmico entre receitas e despesas e da transparência do gasto público, cujos valores são: participação efetiva, eficiência, empenho, transparência. A estrutura organizacional atual da STN, por sua vez, está representada na figura abaixo:

Figura 2 - Organograma da Secretaria do Tesouro Nacional



Fonte: STN, 2012

Conforme a figura acima, a STN possui uma Coordenação-Geral (COGER) ligada ao Gabinete da STN e mais dezoito Coordenações-Gerais, distribuídas em 6 subsecretarias. Cada Coordenador-Geral possui um substituto direto, chamado Coordenador. Essa mesma lógica funciona para cada uma das 74 gerências da STN, pois cada gerente também tem seu substituto imediato, que é chamado de gerente de projeto.

Nos últimos anos, a STN deu início a uma série de iniciativas modernizantes que resultaram em avanços em seu modelo de gestão, sobretudo nos seguintes eixos: planejamento, processos, pessoas comunicação e tecnologia.

3.3 COLETA DE DADOS

A coleta de dados foi realizada por meio de entrevistas semiestruturadas e pesquisa documental em registros pertinentes da STN.

Na pesquisa documental foram analisados:

- 650 (seiscentos e cinquenta) *tweets* enviados à página da STN na rede social *Twitter*; e
- 11 (onze) vídeos provenientes do Canal da STN no *Youtube*, analisando os comentários correspondentes;

Com vistas a alcançar os *stakeholders* do processo, a etapa de entrevistas semiestruturadas acessou os gestores da STN e entrevistou aqueles considerados chaves para o processo de comunicação via canais virtuais de expressão individuais. Dentre os seis subsecretários, dezenove coordenadores ou coordenadores-gerais, bem como os setenta e quatro gerentes ou gerentes de projeto, foram entrevistados catorze gestores, de acordo com sua importância no processo, cujas características são descritas abaixo. Primeiramente, foram acessados:

- Subsecretário de Assuntos Corporativos da Secretaria do Tesouro Nacional, principal dirigente responsável pela gestão estratégica dos canais virtuais de expressão individual³;
- Coordenador-Geral de Desenvolvimento Institucional da Secretaria do Tesouro Nacional, gestor de processos relevantes para a pesquisa como os canais virtuais de expressão individual, mudanças organizacionais, desenvolvimento institucional, recursos humanos, execução orçamentária e financeira;
- Coordenador de Desenvolvimento Institucional da Secretaria do Tesouro Nacional;
- Gerente de Informação e Documentação;
- Gerente de Recursos Humanos;
- Gerente de Modernização Organizacional e Planejamento;
- Gerente de Relacionamento Institucional da Dívida Pública.

Foi entrevistada, de acordo com a técnica *snowball*⁴, a chamada zona de primeira ordem. A partir daí, após tais entrevistas, justificadas pela gestão desses servidores em canais virtuais de

³ Twitter e Youtube

⁴ A técnica de amostragem via bola de neve (do inglês *snowball sampling*) ocorre quando os próprios atores que irão fazer parte da pesquisa são indicados diretamente pelos próprios pesquisados. De acordo com tal técnica, pergunta-se a um predeterminado grupo de atores (zona de primeira ordem) com quem ele tem laços, resposta que serve

participação individual existentes na STN, foram alcançados outros gestores indicados por eles, até que se atingiu a saturação teórica. Capturou-se, assim, as percepções dos respondentes sobre o significado, limites e potencialidades da participação, mudança institucional e eficiência no âmbito da STN.

Os entrevistados de segunda ordem foram:

- Subsecretário de Contabilidade Pública da Secretaria do Tesouro Nacional, principal dirigente responsável pela gestão estratégica da Contabilidade Pública;
- Gerente de Risco da Dívida Pública;
- Gerente de Fundos e Programas;
- Gerente de Normas Contábeis;
- Gerente Adjunto de Informação e Documentação;
- Gerente Adjunto de Modernização Organizacional e Planejamento;
- Gerente Adjunto de Execução Orçamentária e Financeira.

Segue, no quadro 3, a relação dos entrevistados com seu código, a duração das entrevistas e a quantidade de páginas degravadas:

Quadro 3 - Relação dos entrevistados

		Código	Duração das entrevistas (mm:ss)	Degravação
1	Subsecretário de Assuntos Corporativos	E-01	42:26	19
2	Coordenador-Geral de Desenvolvimento Institucional	E-02	58:20	22
3	Coordenador de Desenvolvimento Institucional	E-03	11:34	6
4	Gerente de Informação e Documentação	E-04	20:19	9

como indicação do próximo grupo de atores na rede a ser pesquisado (zona de segunda ordem). A pesquisa prossegue até que não sejam indicados novos atores. (BIERNACKI & WALDORF, 1981)

5	Gerente de Recursos Humanos	E-05	26:39	15
6	Gerente de Modernização Organizacional e Planejamento	E-06	28:26	16
7	Gerente de Relacionamento Institucional da Dívida Pública	E-07	19:00	9
8	Subsecretário de Contabilidade Pública da Secretaria do Tesouro Nacional	E-08	32:15	15
9	Gerente de Risco da Dívida Pública	E-09	16:59	8
10	Gerente de Fundos e Programas	E-10	21:05	12
11	Gerente de Normas Contábeis	E-11	36:54	19
12	Gerente Adjunto de Informação e Documentação	E-12	18:10	10
13	Gerente Adjunto de Modernização Organizacional e Planejamento	E-13	24:04	10
14	Gerente Adjunto de Execução Orçamentária e Financeira	E-14	18:01	24

Fonte: elaborado pelo autor de acordo com os dados da pesquisa, 2013.

3.4 MODELO DE ANÁLISE DA PESQUISA

O modelo de análise da pesquisa é o no qual participação, mudança institucional e eficiência foram consideradas dimensões, de acordo com a revisão teórica realizada neste estudo, recortes nos quais se apoiaram os resultados decorrentes dos objetivos específicos expostos. A razão da escolha dessas categorias teóricas foi obter referências para situar participação via canais virtuais de participação individual e relacionar tal categoria com mudança institucional e eficiência.

A categoria teórica “Intervenção da sociedade” se relaciona com conceitos como a micro participação, a macro participação, a participação social, espontânea e voluntária. Os autores que

tratam desta temática são Bordenave (1994), Cortes (2011), Avritzer (2002; 2011), Lüchmann (2002) e Dagnino (2004).

A categoria teórica “Anseios da sociedade” se relaciona com relações sociais, capital social. Os autores que estudam o assunto abordados neste trabalho foram: Duarte e Frei (2008), Bourdieu (1983), Granovetter (1985), Avritzer, (2009, 2010); Cardoso (2011); Pires (2011); e Nassif (2009).

Sendo assim, identificou-se a participação cidadã por meio dos canais virtuais de expressão individual, utilizando-se de estatística descritiva e relacionando-a com a mudança institucional por meio da análise do conteúdo das entrevistas. As categorias teóricas relacionadas à mudança são “Mudanças no conjunto de práticas adotado pela organização” e “Mudanças no conjunto de regras adotado pela organização”, estudados por March e Olsen (2006); March, (2009); Frederickson e Smith (2003); Kolsaker e Lee-kelley (2009); Sabatier e Weible (2007); Selznick (1948); e True, Jones e Baumgartner (2007), procurando retirar dos contextos exemplos de mudanças institucionais percebidas pelos gestores.

Por fim, por meio das mesmas entrevistas, analisou-se se tais mudanças trouxeram melhoria na gestão pública, conforme definição de Silveira et al (2010); Maia, Gomes e Marques (2011); Albuquerque, Medeiros, Feijó (2008); Arato (2002); Brasil,(2004); e Bresser-Pereira (2007).

Em relação ao primeiro objetivo específico, para identificar e descrever os canais de expressão em questão, foram levantados mensagens e *tweets* considerando:

- (i) o engajamento dos participantes (número de mensagens trocadas);
- (ii) sua categoria e pertinência na discussão;
- (iii) estabelecimento de um diálogo entre cidadão e Administração (MARQUES, 2008). Também foram analisados os onze vídeos postados no *Youtube*, remarcando comentários, visualizações e número de escritos no canal da STN no *Youtube*.

No que se refere ao segundo objetivo específico, por meio da análise de conteúdo das entrevistas dos gestores, foram identificadas mudanças no padrão de comportamento, mudanças nas práticas, nas regras, nos costumes - produtos da interação e adaptação que balizam as ações -

(SELZNICK, 1948), ou ainda, mudança no conjunto de regras e práticas capazes de legitimar comportamentos (MARCH, 2009), ocasionadas pela participação pelos canais virtuais de expressão individual. Por fim, buscaram-se identificar, em consonância com o terceiro objetivo específico, quais ganhos foram trazidos por tais mudanças, focalizando em melhorias organizacionais que aperfeiçoaram a eficiência e efetividade da organização em questão.

Quadro 4 - Sistematização das categorias teóricas para análise de conteúdo

1. Descrição dos Canais Virtuais	1. Intervenção da sociedade 2. Anseio da sociedade
2. Mudança Institucional	3. Mudanças no conjunto de práticas adotado pela organização 4. Mudanças no conjunto de regras adotado pela organização
3. Eficiência na Gestão Pública	5. “ <i>Accountability</i> ” 6. Orientação por resultados

Fonte: elaborado pelo autor de acordo com os dados da pesquisa, 2013.

Isso posto, segue abaixo quadro 5, com resumo do modelo de análise de pesquisa utilizado neste trabalho. O quadro relaciona o problema de pesquisa com o objetivo geral, dos quais decorrem objetivos específicos. A partir daí, apresentam-se as dimensões e a metodologia, dividida em tipo de pesquisa, técnicas de coleta e análise de dados, apoiados na teórica.

Quadro 5 - Participação via canais virtuais e mudança institucional na secretaria do tesouro nacional

PROBLEMA	OBJETIVO GERAL	OBJETIVOS ESPECÍFICOS	DIMENSÕES DO ESTUDO	METODOLOGIA			REVISÃO TEÓRICA
				Tipo Pesquisa	Técnica de Coleta de Dados	Técnica de Análise de Dados	
Para os gestores públicos, a participação contribui para a mudança institucional	Investigar como a participação via canais virtuais de participação individual contribui para mudança institucional, na Secretaria do Tesouro Nacional	1. Descrever os canais virtuais de participação individual colocados à disposição do cidadão na Secretaria do Tesouro Nacional	Participação	Estudo Exploratório-descritivo.	Objetivo 1 Banco de Dados (documentos)	Pesquisa documental	Participação: Bourdieu (1983); Granovetter (1985); Bresser-Pereira (2007); Bourdieu e Wacquant (1992); Avritzer (2009, 2011); Cardoso (2011); Cortes (2011); Wampler (2011); Platt Neto <i>et al</i> (2005, 2006); STN (2012).
		2. Identificar as mudanças institucionais ocorridas por ocasião da participação.	Mudança Institucional		Objetivo 2 Entrevistas semiestruturadas	Análise de conteúdo	Mudança Institucional: March e Olsen, (2006); March (2009); Frederickson e Smith (2003).
		3. Analisar os resultados advindos das mudanças com vistas à eficiência na gestão pública	Eficiência na gestão pública		Objetivo 3 Entrevista semiestruturada	Análise de Conteúdo	Eficiência na gestão pública Brasil (2004); Lustosa (2003); Porto e Tamayo (2003); Provinciali et al (2004); Gerstem e Nadler (2000); Porras e Collins (1999); Hamel e Prahala (1995); Araújo (2006); Gaebler e Osborne (1994); Megginson et al (1998); Hall (1996); Silveira et al (2010); Maia, Gomes e Marques (2011); Granha (2009).

Fonte: elaborado pelo autor de acordo com os dados da pesquisa, 2013

Apresentam-se, no quadro 6, os principais conceitos utilizados na construção das categorias teóricas “Anseios da Sociedade” e “Intervenção da Sociedade”, relativas à dimensão “participação” utilizada neste trabalho.

Quadro 6 - Principais conceitos utilizados na construção das categorias teóricas relativas à dimensão “participação”

Autor	Categorias Teóricas	Conceito
Avritzer (2002; 2011)	Intervenção da sociedade	Implantação de políticas públicas como modelos de intervenção.
Avritzer (2009; 2010)	Anseios da sociedade	Cooperação e a participação da sociedade civil na elaboração e execução de políticas públicas.
Bachrach e Botwinick	Intervenção da sociedade	O indivíduo é capaz de desenvolver não apenas seu interesse próprio, mas de expandi-lo para abranger uma identificação e um comprometimento com o bem-estar dos outros.
Bordenave (1994)	Intervenção da sociedade	Intervenção de pessoas nos processos dinâmicos que constituem ou modificam a sociedade.
Bourdieu (1983)	Intervenção da sociedade	O Capital Social como agente catalisador no processo de angariar recursos para quem o indivíduo representa.
Cardoso (2011)	Anseios da sociedade	Redemocratização do Brasil propiciando ambiente favorável ao exercício dos direitos civis e políticos dos cidadãos, bem como para o aumento da participação social.
Cortes (2011)	Intervenção da sociedade	A participação do e-gov e o decorrente ganho de eficiência.
Dagnino (2004)	Intervenção da sociedade	Participação efetiva da sociedade deve abarcar diversos interesses sociais e em diversos níveis de decisão local e regional.
Duarte e Frei (2008)	Intervenção da sociedade	Pessoas ou organizações conectadas por um ou mais meios e que partilham de objetivos comuns formando uma rede social.
Granovetter (1985)	Anseios da sociedade	Conceito de participação em grupos e rede sociais.
Lüchmann (2002)	Intervenção da sociedade	Estruturas periféricas como agentes de intervenção social.
Cohen, March e Olsen (1972)	Intervenção da sociedade	Estruturas periféricas como agentes de intervenção social.
Nassif (2009)	Intervenção da sociedade	Participação efetiva da sociedade deve abarcar diversos interesses sociais e em diversos níveis de decisão local e regional.

Fonte: elaborado pelo autor de acordo com os dados da pesquisa, 2013

Analogamente, apresentam-se, no quadro 7, os principais conceitos utilizados na construção das categorias teóricas “ Mudança de práticas ” e “Mudança de regras”, relativas à dimensão “mudança institucional” utilizada neste trabalho.

Quadro 7 - Principais conceitos utilizados na construção das categorias teóricas relativas à dimensão “mudança institucional”

Autor	Categorias Teóricas	Conceito
Bonafont (2004)	Mudanças de práticas	Modelo do processo político, de coalizão, formulado para lidar com problemas que envolvem conflitos acerca dos objetivos, disputas técnicas entre os múltiplos atores de diferentes níveis do governo.
Frederickson e Smith (2003)	Mudanças de práticas	Legitimação e institucionalização de práticas e padrões nas organizações e instituições públicas.
Pires (2011)	Mudanças de regras	Formas de mudanças institucionais por meio de regras e padrões.
Selznick (1948)	Mudanças de regras	Mudanças nas práticas, regras, costumes produtos da interação e adaptação que balizam as ações.
Sabatier e Weible (2007)	Mudanças de práticas	Existem as coalizões que procuram atuar cooperativamente com o objetivo de concretizar suas posições. Os autores consideram relevantes, assim como March a influencia de fatores externos.
True; Jones, ; Baumgartner; (2007)	Mudanças de práticas	Novos atores como agentes de mudanças institucionais.

Fonte: elaborado pelo autor de acordo com os dados da pesquisa, 2013

Apresentam-se, no quadro 8, os principais conceitos utilizados na construção das categorias teóricas “Orientação para resultados” e “Accountability”, relativas à dimensão “Eficiência na Gestão Pública” utilizada neste trabalho.

Quadro 8 - Principais conceitos utilizados na construção das categorias teóricas relativas à dimensão “Eficiência na gestão pública”

Autor	Categorias Teóricas	Conceito
Araújo (2006)	Accountability	Questões de hierarquia severa e do uso da tecnologia como agentes que interferem no processo de melhoria das organizações.
Brasil (2004)	Orientação para resultado	Efetividade é a medida do grau de alcance dos objetivos que

		orientaram a constituição de um determinado programa, expressa pela sua contribuição à variação alcançada dos indicadores estabelecidos pelo Plano Plurianual.
Brasil (2004)	Orientação para resultado	Eficácia é a medida do grau de alcance das metas fixadas para um determinado projeto, atividade ou programa em relação ao previsto.
Brasil (2004)	Orientação para resultado	Eficiência é a medida da relação entre os recursos efetivamente utilizados para a realização de uma meta para um projeto, atividade ou programa frente a padrões estabelecidos.
Gaebler & Osborne (1994)	Accountability	Uma nova postura governamental que transforma diretamente a concepção burocrática de governo conservador em uma concepção dinâmica de governo facilitador, aberto a inovações e próximo da população.
Maia, Gomes, Marques (2011)	Accountability	Aumentar a transparência do Estado e as formas de responsabilização dos agentes políticos.
Provinciali et al (2004)	Accountability	Espontaneidade das ações dos trabalhadores pode encontrar empecilhos em um sistema cujas mudanças são cercadas de questões burocráticas que cerceiam do trabalhador improvisações ou soluções criativas
Silveira; Silva; Nonato; Santos (2010)	Accountability	Busca do interesse público, orientação por resultados, efetividade nas ações governamentais, exigência crescente por “accountability.”

Fonte: elaborado pelo autor de acordo com os dados da pesquisa, 2013

3.5 TRATAMENTO E ANÁLISE DE DADOS

Após as entrevistas com as pessoas-chave e pesquisa documental para cada processo em questão na STN, para investigar como os canais virtuais de participação individual contribuem para mudança institucional na Secretaria do Tesouro Nacional, os resultados, obtidos por meio de entrevistas, foram tratados por análise de conteúdo.

Pode ser chamada de análise de conteúdo

toda técnica que permita fazer inferências ao identificar objetiva e sistematicamente características específicas de uma mensagem, buscando compreender as características, estruturas e ou modelos que estão por trás dos fragmentos de mensagens tomadas em consideração. (GRAWITZ, 1996, p.551)

Segundo Martins e Theóphilo (2009), por meio da análise de conteúdo é possível buscar inferências confiáveis de dados e informações com respeito a um determinado contexto, a partir dos discursos escritos ou orais dos atores, o que vai ao encontro do presente trabalho no que diz respeito às entrevistas com os gestores.

Ainda de acordo com Martins e Theóphilo (2009), a utilização da técnica de análise de conteúdo contribui na busca da essência de um texto, nos detalhes das informações presentes, considerando, além do texto literal, detalhes de contexto. Em outras palavras, há a extrapolação da descrição do conteúdo. Tem-se como objetivo inferir sobre a forma da comunicação de maneira mais abrangente, holística, buscando o entendimento sobre as causas e antecedentes da mensagem, assim como seus efeitos e conseqüências.

Bardin (2002) descreve a análise de conteúdo como o conjunto de instrumentos metodológicos, cada vez mais sutis, em constante aperfeiçoamento, que se aplicam a discursos. Neste trabalho, são os conteúdos das entrevistas semiestruturadas extremamente diversificados. Aponta que o que deve ter de comum nessas técnicas são estruturas traduzíveis em modelos – é uma hermenêutica controlada baseada na dedução, a inferência-, traduzidas aqui por categorias iniciais, intermediárias e finais, chegando ao rigor da objetividade sem perder a profundidade e idiossincrasia da subjetividade (GRAWITZ, 1996).

Isso se justifica em que os materiais oferecidos pelas ciências sociais para observação e conclusão são *sui generis* e, em grande medida, advindos de comunicação, seja oral, seja escrita. Uma boa análise de conteúdo significa prescindir da impressão pessoal do observador por procedimentos padronizados. Como anteriormente explicitado, os dados são decompostos em função das dimensões e palavras nele presentes, relacionadas com o objetivo da pesquisa. É necessário, portanto, estabelecerem-se regras claras para que diferentes pesquisadores encontrem os mesmos achados ao analisar o mesmo texto. A sistemática requer que o conteúdo seja classificado nas categorias escolhidas em função dos objetivos.

Para tanto, foram determinadas as categorias de análise, que estabelecem a ligação entre objetivos e resultados. Tais categorias teóricas abarcam o conteúdo analisado de forma exclusiva, sem sobreposição, e exaustiva, ao contemplar todo o conteúdo, sendo objetivas e pertinentes aos objetivos específicos. Tal técnica apresenta uma tipologia, conforme vemos no quadro 9:

Quadro 9 - Tipologia da análise de conteúdo por Grawitz (1996)

Exploração ou não dirigida	Consiste na exploração	Verificação ou Dirigida	Quando se procura testar uma hipótese
Quantitativa	Frequência de termos, palavras ou símbolos previamente escolhidos.	Qualitativa	Presença ou não de uma dada característica.
Direta	Diretamente expresso nos termos.	Indireta	Indiretamente expresso nos termos.

Fonte: Grawitz, 1996 (adaptado)

De acordo com a tipologia de análise de conteúdo de Grawitz (1996), esta pesquisa lançou mão de uma técnica de análise de conteúdo classificada como dirigida, pois procura verificar se a participação influencia a mudança institucional na STN; como quantitativa, pois se observou a frequência das categorias teóricas apresentadas; e como direta, uma vez que apenas levaram-se em conta aspectos patentes do discurso. A primeira etapa de uma análise de conteúdo consiste na determinação das categorias teóricas. Posteriormente, apresentam-se as características das categorias e a padronização deles dada pela repetição (GRAWITZ, 1996).

A partir daí, obtiveram-se as categorias iniciais, organizando o material e realizando a posterior apreciação das entrevistas, caracterizando a estrutura narrativa das mensagens contidas e os conceitos mais utilizados. As categorias intermediárias correspondem a ideias constituintes, enunciados e proposições portadoras de significações isoláveis (BARDIN, 2002). Por fim, as categorias finais que caracterizam, a participação e a mudança institucional na STN, corroboram, por meio de dados exatos, com aquilo que se tinha por intuição (GRAWITZ, 1996).

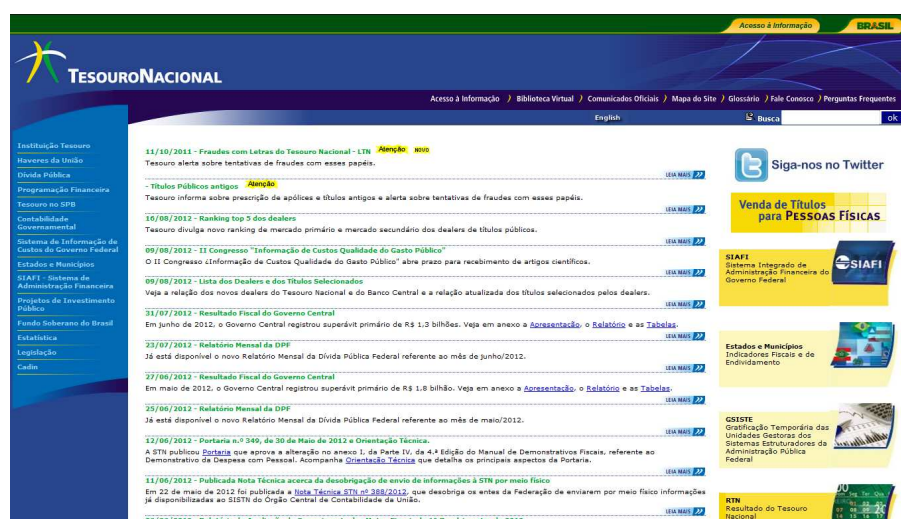
4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Este capítulo apresenta os resultados que remetem à pergunta de pesquisa proposta: *Para os gestores públicos, a participação contribui para a mudança institucional?* Está organizado em três seções: a primeira seção apresenta a descrição dos mecanismos de participação virtuais colocados à disposição do cidadão na Secretaria do Tesouro Nacional; a segunda, a identificação das mudanças institucionais ocorridas na STN; a terceira seção relaciona tais mudanças institucionais com eficiência na gestão pública, sob o ponto de vista dos gestores da STN.

4.1 DESCRIÇÃO DOS CANAIS VIRTUAIS DISPONIBILIZADOS PELA STN

O *website* objeto desta pesquisa foi o da STN e pode ser acessado pelo endereço <www.tesouro.fazenda.gov.br>. A sua página na rede social *twitter* pode ser acessada pelo endereço <https://twitter.com/_tesouro>. Além disso, é possível acessar seu canal de vídeos no endereço <http://www.youtube.com/TesouroNacional>.

Figura 3 - Homepage anterior da STN.



Fonte: STN, 2012

Em novembro de 2012, foi lançado o novo *website* da organização na rede mundial de computadores. O website anterior do Tesouro tinha uma série de links em que era possível uma interação com o cidadão, dentre eles RTN, Portal SIAFI, Tesouro Direto, além do próprio link para a página no microblog *twitter*, porém, o site era voltado para a própria organização e não se preocupava com o público externo. A partir daí, pensou-se uma nova estrutura do site segmentada pelos públicos que o acessam, com objetivo de dar maior transparência e visibilidade à STN, como comprovam os trechos retirados das entrevistas:

[...] demos um salto gigantesco no site, em termos de arquitetura da informação, em termos de gráfico, de interface gráfica. E, agora, o que a gente busca é que você encontre a informação de acordo com a classificação que você faz como público-alvo.

(Entrevista 02)

[...] O velho site ficou para trás e a gente fez, do velho site para o novo site, melhorias já pensando em fazer cortes para o público.

(Entrevista 04)

[...] E, também, no site do Tesouro. O próprio site é uma materialização dessa mudança e essas preocupações novas que surgiram de se comunicar melhor com a sociedade.

(Entrevista 05)

[...] É, eu posso caracterizar que o novo portal do Tesouro foi uma mudança institucional importante. Antes, nós tínhamos um site muito voltado para a estrutura organizacional do Tesouro e, hoje, a ideia do site é que o público se enxergue enquanto público, realmente, enquanto sua área de interesse; que ele ache as informações no site de acordo com sua área de interesse.

(Entrevista 08)

É possível perceber pelos achados provenientes das entrevistas que a renovação do próprio site da STN é uma mudança de comportamento de seus gestores. Foi provocada pela participação, para atender a anseios dos diferentes públicos que se relacionam com a STN, como é possível observar nos trechos acima retirados das entrevistas 02, 04, 05 e 08, ressaltados nos trechos abaixo:

[...] a gente busca é que você encontre a informação de acordo com a classificação que você faz como público-alvo.

[...] melhorias já pensando em fazer cortes para o público.

[...] preocupações novas que surgiram de se comunicar melhor com a sociedade.

[...] que o público se enxergue enquanto público, realmente, enquanto sua área de interesse;

(Entrevistas 02, 04, 05 e 08)

Os gestores perceberam que a STN deveria comunicar-se com a sociedade de acordo com os temas que ela enxergasse como relevantes, e não de acordo com sua própria estrutura organizacional. O cidadão não tem a obrigação de conhecer os meandros da STN. De acordo com o entrevistado 01,

[...] somos grandes provedores de informação. Então, o que o Tesouro produz: informação. O Tesouro não produz o superávit primário - o superávit primário é um resultado de gestão. Nós produzimos informações para tomadas de decisões gerenciais, para estruturação de engenharias financeiras, para Estados e Municípios... fornecemos informações. E eu diria que aqueles que buscam informações, até por exigência profissional.

(Entrevistado 1)

Com isso, as informações estão dispostas no site por públicos e assuntos como se pode observar na figura abaixo:

Figura 4 – Nova Homepage da STN



Fonte: <www.tesouro.fazenda.gov.br>. Acesso em: 16 jun. 2012.

Segundo o STN (2012), o sítio possui um conceito moderno e uma nova arquitetura de informação, em que o público terá à sua disposição notícias atualizadas, integração com redes sociais, e todo o conteúdo do sítio antigo de forma reorganizada e reestruturada. Um novo menu por público foi criado para facilitar a navegação, bem como o acesso a informações.

Uma de suas novidades é a Central de Informações, onde estão disponíveis os documentos de interesse público produzidos pela STN, além do sistema de Séries Temporais, que é um extrator que facilita a busca de dados das estatísticas fiscais brasileiras e as ferramentas “Mais Populares” e “Meu Tesouro”, nas quais o usuário encontrará, respectivamente, os artigos de maior destaque de todo o sítio e aqueles que mais acessou durante suas visitas anteriores. O internauta também terá à sua disposição um rico material em “Compartilhando Conhecimento”.

O sítio apresenta duas abas, em que o cidadão pode escolher entre os temas responsabilidade fiscal ou dívida pública. A primeira está subdividida em quatro categorias: Política Fiscal, Prefeituras e Governos Estaduais, Contabilidade Pública e Mais. Na primeira categoria é possível consultar temas como Resultado do Tesouro. Na página inicial, há um link que leva ao sítio da Ouvidoria do Ministério da Fazenda, onde é possível registrar a mensagem, por meio do SISOUVIDOR. Ao optar pelo link “cidadão” e clicar em “mais”, abre-se uma página em que é possível acessar informações sobre o Tesouro Direto, Guia de Recolhimento da União, ou ainda, informações gerais sobre a STN.

Outro ponto a se discutir diz respeito ao aumento de acesso no sítio da STN e na sua página do twitter após sua nova arquitetura, o que corrobora o fato de que o site foi uma mudança institucional causada pela participação que trouxe ainda mais participação e eficiência nos processos. Isso pode ser observado nos trechos abaixo, retirados das entrevistas:

A interação aumentou muito: são seguidores no Twitter, nas redes sociais. Eu diria que acadêmicos, aqueles que têm interesse nos resultados quase que online, eles também tem uma interação maior, então a gente percebe que aumentou essa interação, aumentou esse contato, aumentou essa transparência, mas com a sociedade ainda não, com o cidadão comum.

(Entrevista 02)

Porém, o entrevistado coloca que a interação com o cidadão comum ainda é baixa. Tal fato pode ser comprovado pelos excertos das entrevistas abaixo:

Num estudo rápido pelos canais de participação que o Tesouro disponibiliza - que é o Twitter, o site, os vídeos do YouTube... Isso é muito classe média. Não consegue alcançar.

[...] o Tesouro ficou um pouco elitista. O Tesouro não tem um produto para o pessoal pobre, tem? Não. Qual o produto que ele tem para pobre? Ele só tem um e esse produto é para a renda alta. (Tesouro Direto). É evidente que é. Não é uma poupança.

(Entrevista 01)

O cidadão comum é mais o acadêmico que está procurando dado pra fazer algum trabalho, alguma pesquisa. O cidadão comum "comum" é mais difícil; aquele que está só navegando por navegar é mais difícil.

(Entrevista 04)

Figura 5 - Nova Homepage da STN

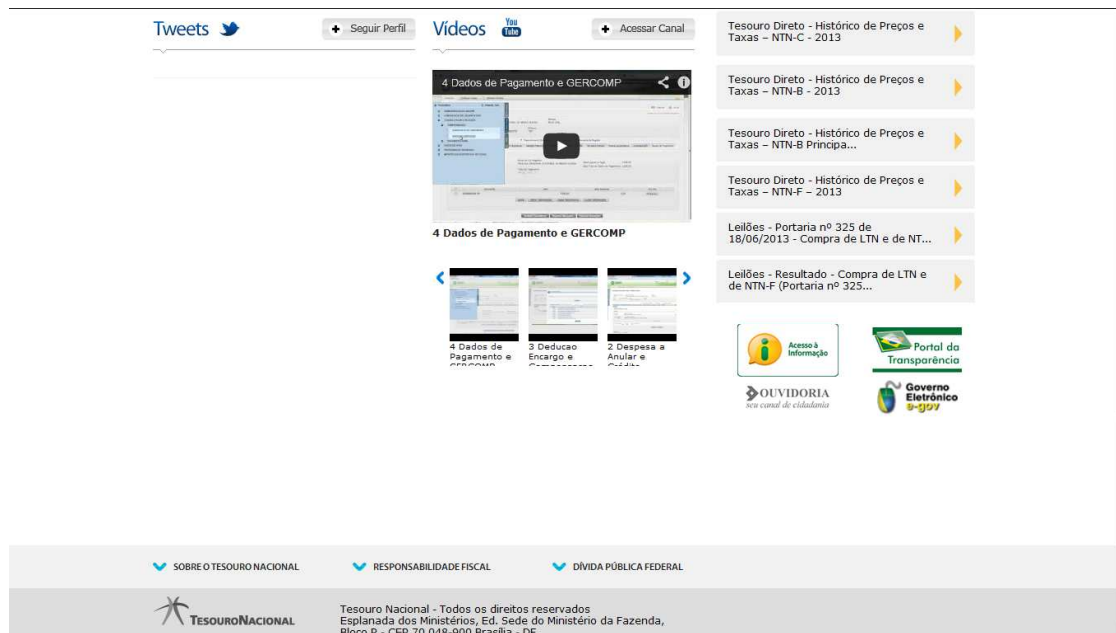
The screenshot shows the STN homepage layout. At the top, there are three main sections: 'Novidades' (with a 'ver todas' link), 'Compartilhando conhecimento', and 'Indicadores de Mercado'. The 'Novidades' section includes 'SOCIEDADE' (17h 14/06/2013 - Cotação de Preço de Software), 'PUBLICAÇÕES' (19h 07/05/2013 - Informes sobre a Dívida Pública de anos anteriores), 'TEXTOS PARA DISCUSSÃO' (17h 20/02/2013 - Lista de Textos para Discussão), and 'TESOURO DIRETO' (19h 08/02/2013 - Consulta Títulos On Line). The 'Compartilhando conhecimento' section features three articles: 'Livro "Dívida Pública: A Experiência Brasileira"', 'Sistema de Informações de Custos do Governo Federal - SIC', and 'Cartão de Pagamento do Governo Federal'. The 'Indicadores de Mercado' section contains a table:

ÍNDICE	VALOR
Taxa Selic Diária - 17/06	7,90%
IPCA Acumulado 12 meses	6,50
Dólar EUA PTAX - venda - 17/06	2,1538

Below this table is the 'Mais populares' section with a 'Meu Tesouro' dropdown and three categories: 'MAIS LIDOS', 'MAIS BUSCADOS', and 'MAIS COMPARTILHADOS'. A list of five items follows: 1. Resultado do Tesouro Nacional, 2. Relatório Mensal da Dívida, 3. CAUC - Serviço Auxiliar de Informações para Transferências Voluntárias, 4. Conheça o Tesouro Direto, 5. Cadastro para Recebimento de Publicações. The 'Central de Informações' section has a 'ver todas' link and lists several historical price and tax reports for Tesouro Direto (LFT, LTN, NTN-C, NTN-B) for 2013. At the bottom, there are social media links for 'Tweets' and 'Vídeos', and a 'Seguir Perfil' button. A small banner at the very bottom reads '4 Dados de Pagamento e GERCOMP'.

Fonte: STN, 2013.

Figura 6 - Nova Homepage da STN



Fonte: STN, 2013.

A governança de publicação fica a cargo do Comitê Web. Atualizações e novas publicações deverão ser enviadas à Gerência de Informação da Coordenação-Geral de Desenvolvimento Institucional (GEIFO/CODIN), cujo responsável é um dos entrevistados deste trabalho.

4.1.1 Rede social *twitter*

A conta institucional da STN no *twitter* (@_tesouro), microblog que utiliza mensagens de até 140 caracteres, foi lançada, conforme *website* da STN, em 18 de julho de 2011. A sua presença no *microblog* tem por objetivos divulgar informações, possibilitar a interação com os cidadãos e conferir maior visibilidade às ações e ao papel institucional do órgão. A página contava com 7.066 (sete mil e sessenta e seis) seguidores, até 30/6/2013, contando com 650 (seiscentos e cinquenta) *tweets*. As principais postagens referem-se a resultado do Governo

Central⁵, Contabilidade Pública e Sistema de Custos (SIC), resultados e relatórios da Dívida Pública Federal (DPF)⁶, repasses a Estados e Municípios, sejam financeiros, sejam de materiais técnicos, informações sobre prêmios e concursos, além de *tweets* respondendo dúvidas de contribuintes, cidadãos e investidores, principalmente do Tesouro Direto⁷, categorizados conforme quadro abaixo:

Quadro 10 - Categorias temáticas dos *tweets*, *retweets* e manifestações populares

CATEGORIAS TEMÁTICAS	PUBLICAÇÕES	MANIFESTAÇÕES	RETWEETS
Dívida Pública Federal	269	43	9
Resultado do Governo Central	118	3	3
Contabilidade pública	86	6	2
De utilidade pública	65	16	-
Sistema de custos do Governo Federal	50	4	3
Prêmios e concursos	27	1	-
Repasses a Estados e Municípios	25	6	-
SIAFI	7	4	-
Fundo Soberano	3	-	9
Total	650	83	26

Fonte: elaborado pelo autor de acordo com os dados da pesquisa

Tais dados corroboram com o que foi dito na entrevista 05:

[...] tivemos alguns questionamentos com relação a resultado do Tesouro Nacional, que é um documento que a gente publica mensalmente para mostrar como anda o superávit primário; questionamentos na área da Dívida Pública também aconteceram; alguns questionamentos na área de Estados e Municípios, para a área de Contabilidade e alguns, poucos, para a área institucional.

⁵ O Resultado do Tesouro Nacional é uma publicação mensal da STN editada desde 1995. Ele apresenta uma análise de receitas e despesas primárias do Tesouro Nacional, da Previdência Social e do Banco Central; além da evolução da dívida líquida do Tesouro Nacional. Essa análise serve de subsídio para políticas que visem à preservação dos resultados fiscais da União e à consecução dos demais objetivos da política fiscal (STN, 2013).

⁶ Dentre as publicações envolvendo a DPF, encontram-se apresentações para investidores, informes sobre emissões, Plano Anual de Financiamento, Relatórios Mensais e Anuais da DPF, Livro da DPF, além de Notas Técnicas.

⁷ O Tesouro Direto é um programa de venda de títulos públicos a pessoas físicas, desenvolvido pelo Tesouro Nacional, em parceria com a BM&FBOVESPA.

Mais uma vez isso corrobora o que foi exposto pelos entrevistados 01 e 02: A STN é um órgão “elitista”, pois os principais *tweets* “são para iniciados em DPF, Resultado do Governo Federal, SIC, Repasses a Estados e Municípios, SIAFI e Fundo Soberano”. Apenas as categorias temáticas “de utilidade pública” e prêmios e concursos são voltadas ao público geral, o que representa menos de 15% (quinze por cento) dos *tweets*, categorias essas que representam 20% (vinte por cento) das manifestações populares. A maior parte das manifestações populares dizem respeito à DPF, mais especificamente ao Tesouro Direto (TD), que responde por mais da metade dos *tweets* desta categoria. Apesar da redução do limite inferior para aplicação do TD, é um produto que abarca a classe média ao necessitar de acesso à Internet e conta com uma corretora de valores, como pode ser observado nos trechos das entrevistas abaixo:

[...] você aproximou o cidadão da dívida pública quando você criou o Tesouro Direto, mas quem, efetivamente, tem formação suficiente para operar o Tesouro Direto? Eu me arriscaria a dizer que ele é um produto "premium".

(Entrevista 02)

[...] poucos na sociedade tem conhecimento suficiente (técnico) para que possam debater assuntos com o Tesouro Nacional.

(Entrevista 05)

[...] têm poucos casos onde o que o Tesouro faz chega direto no cidadão. O caso mais emblemático, no caso do Tesouro, é o Tesouro Direto.

(Entrevista 09)

[...] tem muito bancário, administrador, engenheiro, alguns economistas; a faixa etária, geralmente, dos vinte e cinco aos trinta e poucos anos, é a faixa do Tesouro Direto. A gente está tentando trazer o pequeno investidor (o estudante) para o programa quando a gente faz as feiras - as Expomoneys.

(Entrevista 14)

Por outro lado, mesmo sendo um assunto árido e visto como não universal, houve progressos, conforme se verifica nas entrevistas seguintes:

Qualquer um já podia, mas trinta reais é mais fácil ainda... e o limite superior também mudou: era de quatrocentos mil reais por mês, agora é um limite máximo de venda de um milhão de reais por mês.

(Entrevista 07)

E ele está caminhando lentamente para isso. Há alguns anos atrás, ninguém nem sabia o que era o Tesouro Direto. Hoje, qualquer programa de TV que fale de investimentos, fala do Tesouro Direto. O nome do tesouro já é conhecido, ou seja, a gente já teve algum sucesso nessa empreitada.

(Entrevista 09)

Foram extraídas das entrevistas as razões que impedem uma maior participação da sociedade na STN, assim como possíveis soluções para aumentá-la. Como os assuntos da STN não são triviais sugere-se a intensificação de um programa de educação fiscal voltado para clarear conceitos como DPF, TD, Resultado Primário, entre outros. Seguem abaixo os excertos que comprovam tal situação.

[...] quando o programa foi lançado, ele tinha um componente - ainda tem - componente educacional e pedagógico.

[...] A ideia era essa, diminuir as barreiras. E investiu em educação.

O Tesouro Educacional, o Tesouro Direto, todos os gestores que estão envolvidos em projetos que, ou ampliam o conhecimento da população sobre o Tesouro, ou que tenham algum contato direto com o cidadão e o contribuinte... é um bom ponto de partida.

(Entrevista 07)

[...] são conhecimentos técnicos muito áridos que a gente trabalha no Tesouro Nacional.

(Entrevista 05)

Você não pode, primeiro, subestimar a capacidade do cidadão de oferecer sugestões viáveis. Isso aí não se pode subestimar. Mesmo que ele não ofereça, isso pode ser pra você uma informação importante, é preciso saber exatamente qual é o ponto onde o conhecimento é mais limitado e você poder atuar nisso.

(Entrevista 09)

[...] para você ver: os nossos manuais estão nas bibliotecas das faculdades, das Universidades... então, ou seja, o aluno de uma faculdade, hoje, está tendo acesso a isso. Várias faculdades, Universidades solicitam nossos manuais...

(Entrevista 11)

A STN realizou estudo prévio para o lançamento da sua página e verificou que a atuação nas redes sociais é uma realidade na administração pública e ela deveria inserir-se nesse universo. Os objetivos para sua adoção pela STN foram o aumento do tráfego do sítio e da visibilidade do Tesouro perante a sociedade; a divulgação rápida e gratuita de informações para milhões de

pessoas simultaneamente; as conversas estabelecidas servirem como fonte de aprimoramento da instituição; e a demonstração de que o órgão prima pela transparência e modernidade. Isso vai ao encontro do que defendem Duarte e Frei (2008), ao dizer que pessoas ou organizações conectadas por um ou mais meios e que partilham de objetivos comuns formam uma rede social.

Ao constatar que um dos assuntos mais divulgados e questionados pela população via *twitter* é o repasse a Estados e Municípios, fortalece-se o conceito de participação de Bachrach e Botwinick (1992), em que o indivíduo é capaz de desenvolver não apenas seu interesse próprio, mas de expandi-lo para abranger uma identificação e um comprometimento com o bem-estar dos outros. Em que pese isso o fato do assunto mais discutido ser o Tesouro Direto, programa individual de compra de títulos públicos.

4.1.2 Canal de vídeos *Youtube*

O canal de vídeos da STN no *youtube* iniciou as suas atividades em setembro de 2011, quando foi postado o primeiro vídeo. Contava, em julho de 2013, com onze *uploads*, o que representa uma média de um vídeo postado a cada dois meses de atividade, além de 451 (quatrocentos e cinquenta e um) inscritos em 1 de julho de 2013. As postagens são descritas no quadro 11, abaixo:

Quadro 11 - Postagens no *Youtube* até 9 de julho de 2013

Título	Visualizações	Duração (min.)	Comentários (*)	Avaliações Positivas	Avaliações Negativas
Vídeo Institucional – 20 anos	596	12:20	Nenhum	4	Nenhuma
Gerenciar compromisso	305	13:14	Nenhum	Nenhuma	Nenhuma
Tesouro Direto – Entenda Melhor (Parte 1)	5264	4:00	1	18	Nenhuma
Tesouro Direto – Entenda Melhor (Parte 2)	3323	6:57	Nenhum	12	Nenhuma

Tesouro Direto – Entenda Melhor (Parte 3)	2600	6:29	Nenhum	11	Nenhuma
Tesouro Direto – Entenda Melhor (Parte 4)	2484	4:01	1	7	Nenhuma
Tesouro Direto – Tutorial	19567	6:02	14	159	2
Dados Básicos e PCO	1704	5:25	3	2	3
Despesas a anular e Crédito	945	4:25	Nenhum	Nenhum	2
Dedução Encargo e Compensação	1150	10:31	Nenhum	1	1
Dados de pagamento e GERCOMP	2054	5:27	1	2	2

Fonte: elaborado pelo autor de acordo com os dados da pesquisa

Ao analisar os dados, percebe-se que os vídeos acessados comprovam os dados obtidos no *twitter*, pois dos 11 (onze) vídeos, 5 (cinco) tratam do TD e 5 (cinco) abordam funcionalidades do NOVO SIAFI. Ambos os assuntos também aparecem entre os mais replicados no *twitter* e mais citados nas entrevistas.⁸ Em se tratando de visualizações e comentários, o vídeo que apresenta maior participação da sociedade é o Tutorial do TD, com aproximadamente 20.000 (vinte mil) visualizações, 14 (catorze) comentários, 159 (cento e cinquenta e nove) avaliações positivas e 2 (duas) negativas.

Em comparação com outros órgãos com atividades similares na Administração Pública Federal, temos o seguinte panorama:

⁸ O décimo primeiro vídeo apresenta a organização STN, destacando suas atividades.

Quadro 12 - Comparativo entre canais do *Youtube* da APF:

Órgão	Inscritos	Criação	Inscritos/dia	Visualizações	Visualizações/dia	Dias inativos
STN	451	06/09/11	0,68	38916	58,61	185
IPEA	322	14/09/09	0,23	18330	13,23	6
TCU	142	11/10/11	0,23	7369	11,72	20
BCB	909	14/03/11	1,08	80059	95,31	66
CGU	302	24/05/12	0,75	16029	39,77	5
RFB	601	05/03/13	5,09	32617	276,42	7

Fonte: elaborado pelo autor de acordo com os dados da pesquisa.

Percebe-se que, depois do Banco Central do Brasil, a STN é a instituição do Governo Central que conta com o maior número de visualizações. Por outro lado, a STN é o órgão com maior período de inatividade entre os pesquisados. Já em comparação com órgãos setoriais do governo, nota-se que a página do *Twitter* da STN é pouco acessada pela população, justamente pela natureza da atividade. A esse respeito, mesmo que se desconsidere a página do Ministério da Saúde, com mais de 213.000 seguidores, há ainda outros ministérios como Educação e Trabalho com aproximadamente 7.000 seguidores. Esse panorama em relação a Ministérios setoriais já era esperado pelos gestores da STN, como se percebe nas entrevistas.

O Ministério da Saúde é referência no Twitter. E aí, quando você vai distanciando o setor da população, no caso, o Banco Central, o Tesouro, o Ministério do Planejamento, você já começa a ter um pouco menos de interação.

(Entrevista 05)

4.1.3 Mecanismos de Participação na Secretaria do Tesouro Nacional

Os achados das entrevistas apresentaram para a categoria teórica “intervenção da sociedade, decorrente da dimensão ‘participação’”, oito categorias iniciais que deram origem a três intermediárias e resultaram na categoria final: participação segmentada. Já em relação aos “anseios da sociedade” foram destacadas sete categorias que resultaram em duas categorias intermediárias finalizando com “identificação dos interesses da sociedade (acessibilidade, conteúdo, ética)” como demonstra o quadro 13.

Quadro 13 - Resultados da análise de conteúdo relativos à dimensão “Participação”

Categorias Teóricas	Categorias Iniciais	Categorias Intermediárias	Categorias Finais
Intervenção da Sociedade	<p>Isso é muito classe média. ... não consegue alcançar o que a gente costuma chamar de chão de fábrica.</p> <p>A sociedade tem formas de vocalizar isso, principalmente a nível municipal, a níveis menores, ela pode cobrar.</p> <p>A única coisa que político tem medo é povo na rua.</p> <p>O cidadão comum é mais o acadêmico alguma pesquisa. O cidadão comum "comum" é mais difícil; aquele que está só navegando por navegar é mais difícil. Tem muito bancário, administrador, engenheiro, alguns economistas; a faixa etária, geralmente, dos vinte e cinco aos trinta e poucos anos, é a faixa do Tesouro Direto.</p> <p>graças às opiniões colhidas via Ouvidoria, o Tesouro modificou a forma como as informações são expostas no site, modificou algumas regras de funcionamento do Tesouro Direto e instituiu novas ferramentas, com maior investimento e diminuição do principal, diminuição do limite.</p> <p>se o Tesouro obtiver sucesso em fazer o cidadão entender quais são suas atribuições e o que ele faz, a tendência é que a participação aumente</p>	Base restrita de investidores do TD, pessoas iniciadas com acesso à Internet e conhecimento financeiro a participação deles é muito individual Segmentado por classe social	Participação segmentada

	<p>se o Tesouro obtiver sucesso em fazer o cidadão entender quais são suas atribuições e o que ele faz, a tendência é que a participação aumente</p> <p>xiste uma participação social grande, mas indireta, através dos políticos.</p>		
Anseio da Sociedade	<p>O próprio site é uma materialização dessa mudança e essas preocupações novas que surgiram de se comunicar melhor com a sociedade.</p> <p>mudanças que tiveram respaldo nas preferências das pessoas, dos clientes, digamos assim, que é a sociedade que a gente captou da nossa base de contato com os clientes.</p> <p>Uma demanda que a gente captou da sociedade e que também aplicou no Tesouro Direto.</p> <p>toda a arquitetura do novo site procurou refletir de forma mais tranquila - eu diria menos profunda - para que o usuário pudesse acessar essas informações.</p> <p>Foi feita uma pesquisa na internet de quais eram os temas mais buscados e que se relacionavam com o Tesouro Nacional.</p> <p>sociedade espera: uma Instituição com credibilidade, uma Instituição que garanta segurança, uma Instituição honesta, que não tenha picaretagem e, de certa forma, com o Código de</p>	<p>Preocupação com conteúdo e a forma de disponibilizar a informação visando sempre a facilidade de acesso.</p> <p>Ética.</p> <p>Busca pela ampliação do público.</p> <p>Aspectos educacionais</p>	<p>Identificação dos interesses da sociedade, incluídos servidores. (acessibilidade, conteúdo, ética)</p>

	<p>Ética, você vem e atende um pouco desses anseios da sociedade. Tanto é que, hoje, toda essa crítica que o Tesouro vem recebendo é por uma questão de credibilidade. A comissão de representantes é um grupo criado pelos servidores para discutir questões que se pensam ser relevantes para o desenvolvimento da Instituição. ela pode até, indiretamente, defender algum anseio da sociedade, mas ela olha meio que "para o próprio umbigo" quando ela pensa, principalmente, na questão dos servidores. Há uma pressão da sociedade em prestação de contas, para que o servidor saiba o que ele tem que fazer, para que possa desempenhar melhor suas funções, uma necessidade crescente, vamos dizer assim, de que o serviço público aperfeiçoe a eficiência organizacional</p>		
--	--	--	--

Fonte: elaborado pelo autor de acordo com os dados da pesquisa, 2013.

Vale destacar que a institucionalização de uma comissão de representantes para negociar anseios dos servidores da STN vem ao encontro do que Bordenave (1994) afirma ser participação: intervenção de pessoas nos processos dinâmicos que constituem ou modificam a sociedade. Ademais, tal participação pode ser vista como secundária àquela ligada à vida laboral, como associações e sindicatos. O conceito de rede de Duarte e Frei (2008) - pessoas ou organizações conectadas por um ou mais meios e que partilham de objetivos comuns formando uma rede social - explica a criação de uma comissão de representantes que procura traduzir

anseios da sociedade para o dia-dia da organização STN. Pode se argumentar que a Comissão de Representantes é uma forma do indivíduo não desenvolver apenas seu interesse próprio, mas de expandi-lo para abranger uma identificação e um comprometimento com o bem-estar dos outros. (Bachrach e Botwinick,1992).

O fato de a sociedade ter formas de vocalizar, principalmente a nível municipal, a níveis menores (Entrevista 01), pode significar a dificuldade de manter os elos da rede e do capital social em um assunto árido e visto como não trivial, porém está caminhando lentamente para isso. “Há alguns anos, ninguém nem sabia o que era o Tesouro Direto. Hoje, qualquer programa de TV que fale de investimentos, fala do Tesouro Direto” (Entrevista 9).

A Redemocratização do Brasil propiciando ambiente favorável ao exercício dos direitos civis e políticos dos cidadãos, bem como para o aumento da participação social (CARDOSO, 2011), possibilitou o aumento dos aspectos políticos da Secretaria, além da institucionalização da Comissão de Representantes da STN, como foi retratado pelos entrevistados.

A definição de capital social de Bourdieu (1983), na qual um indivíduo tem maior capital social tanto quanto maior for seu poder de angariar recursos em benefício de quem representa, é uma explicação possível para a segmentação da participação na S TN. Ou, ainda, a definição de rede de Lopes e Baldi (2009), na qual a rede consiste nos relacionamentos disponíveis para a entidade e é tanto melhor quanto mais poderosas forem as conexões existentes. Esforços como o do Tesouro Educacional estão sendo empreendidos para que haja o maior alcance da participação de atores sociais, antes alijados do processo decisório, por meio da educação fiscal. (FARAH, 2011).

Evidências de que existe um progresso com vistas a atender os anseios da sociedade e aumentar a superfície de contato com a STN foram as mudanças que tiveram respaldo nas preferências das pessoas - dos clientes, digamos assim - que é a sociedade que a gente captou da nossa base de contato com os clientes (Entrevista 9). Resgata-se o conceito de democracia digital de Gomes (2005), dado que foram superadas antigas dificuldades de comunicação da democracia comum e mudanças foram empreendidas sem a necessidade de reuniões físicas, pois a mobilização acontece por meio da rede mundial de computadores, os chamados *town meetings* eletrônicos, o que provocou, segundo Ruediger (2002), um aumento de eficiência e transparência. Não se pode esquecer que, para que a arquitetura do novo site fosse alterada para algo mais

simples e acessível, porém, com profundidade, foi necessária a cooperação e a participação da sociedade civil, o que traz à tona o conceito de participação de Avritzer (2009; 2010) e Cortes (2011) ao relacionar participação via *e-gov* e ganho de eficiência.

4.2 MUDANÇAS INSTITUCIONAIS

Os resultados da análise de conteúdo relativos à dimensão “Mudança Institucional” mostram para a primeira categoria teórica “Mudança de práticas” nove categorias iniciais, que se desdobram em três categorias intermediárias, finalizando com a categoria final: “Olhar para fora da organização”. Já em relação à categoria teórica “Mudanças de regras” evidenciaram-se seis categorias iniciais, que resultaram em três categorias intermediárias, o que significou a categoria final: “participação dos servidores nas decisões e no controle dos gastos do governo”, como se pode observar no quadro 14.

Quadro 14 - Resultados da análise de conteúdo relativos à dimensão “Mudanças Institucional”

Categorias teóricas	Iniciais	Intermediárias	Final
Mudança de práticas	Criação da CCONF, SIC e SUCON. a contabilidade era uma área desprezada pelos analistas do Tesouro. Hoje, a Contabilidade é uma área dentro do Tesouro respeitada, onde várias pessoas têm interesse de trabalhar. Uma forma diferente de pensar. Que a gente estava fazendo muito bem, olhando para dentro. Então, a CCONF é a resposta. A partir da CCONF, a gente olhou para fora, mais. Estamos trabalhando para criar um portal... estamos tendo um grande Congresso de Custos no segundo semestre, em outubro, lá na ESAF, e lá nós vamos apresentar para a sociedade o portal, onde eles terão acesso a informação de custos do	Valorização da STN como Órgão Central de Contabilidade. Auxílio aos outros órgãos em termos contábeis. Ampliação de meios que possibilitem contatos externos, sejam presenciais ou virtuais.	Olhar para fora da organização

	<p>governo federal na internet. Passamos a ter uma participação efetiva nos eventos externos... e aí, Mudanças cosméticas organizacionais, o Portal do Tesouro refletia, basicamente, a forma como a Instituição se desenhava, eu diria que até o organograma da Instituição era replicado no site.</p> <p>Nós tínhamos um site muito voltado para a estrutura organizacional do Tesouro e, hoje, a ideia do site é que o público se enxergue. Você teve uma grande mudança - que foi a ida da gestão de dívida externa para o Tesouro - e essa mudança gerou, uma segunda onda de mudanças institucionais, tanto na GERIN como no resto da Subsecretaria da Dívida Pública, um rearranjo institucional.</p>		
Mudança de regras	<p>Você está disciplinando determinado tipo de atividade que consome e gasta.</p> <p>Passou a poder aplicar, mas ainda era impedida de fazer operações especulativas.</p> <p>A mudança das regras de aplicação existentes dentro do Código de Ética.</p> <p>Houve um decreto da presidenta, dois anos atrás, que isso que motivou uma redução, um controle maior,</p> <p>um melhor Accountability nos gastos do governo, na demanda agregada. E, quando a gente faz isso, a gente, realmente, está mostrando para a sociedade, para a população, para o cidadão contribuinte o quão o Tesouro Nacional, na sua função de agente de política fiscal, controla o gasto público no Brasil.</p> <p>Em relação ao conselho fiscal, a solução estava, já, estava dormente aqui dentro, mas não tinha, ainda, arcabouço institucional para a coisa acontecer. Aí, ocorreram dois fatos novos: empoderamento da comissão e essa pressão via mídia que, aceleraram o processo, que</p>	<p><i>Redução e maior controle nos gastos do governo</i></p> <p>Mudança no quadro regulatório</p> <p><i>Maior participação dos servidores, como parte da sociedade, nas decisões</i></p>	Participação dos servidores nas decisões e no controle dos gastos do governo.

	mais cedo ou mais tarde viria a acontecer. Em 2010, passamos a ter uma grande mudança, que foi a implantação do sistema de custos.		
--	--	--	--

Fonte: elaborado pelo autor de acordo com os dados da pesquisa, 2013

No contexto das Mudanças na carreira de Finanças e Controle (Entrevistas 01, 02, 03, 08, 09), pode-se dizer que houve mudança tanto nas práticas, quanto nas regras vigentes na STN. Quanto às regras, a mudança na forma de concessão para capacitação visando a qualificar o quadro técnico; já quanto às práticas, pode-se afirmar que a criação de uma comissão de representantes representou a mudança institucional (Entrevistas 03, 08, 12). Tais mudanças já estavam gestadas na STN e necessitaram apenas de uma mudança no panorama das forças com veiculação na mídia e união dos gestores da STN em torno do objetivo, o que aproxima o fato ao Modelo do Equilíbrio Pontuado (TRUE; JONES; BAUMGARTNER, 2007), como se pode verificar no trecho abaixo, extraído da Entrevista 10:

A solução estava, já, gestada, estava dormente aqui dentro, mas não tinha, ainda, arcabouço institucional para a coisa acontecer. Aí, ocorreram dois fatos novos: o criação da... vamos dizer assim, o empoderamento da comissão e essa pressão via mídia que, vamos dizer assim, acelerou o processo, que mais cedo ou mais tarde viria a acontecer.

Vale dizer também que a criação da Comissão de Representantes pelos servidores aproxima a STN ao que afirmam Porto e Tamayo (2003), quando desenvolvem o construto de cidadania organizacional, para discorrer sobre melhoria organizacional, para quem os trabalhadores são os grandes responsáveis no processo de melhoria enquanto agentes da transformação e aptos a atos espontâneos de dedicação ao sistema organizacional. Tal fato contribuiu também com a melhoria de eficiência, mais especificamente no foco no resultado ao diminuir o *turnover* da STN (Entrevistas 01 e 08) e foco no resultado que se intensificou, também, com a implantação do Modelo de gestão por competências (Entrevistas 01, 02 e 05) e Regime de avaliação e metas (Entrevistas 01, 02, 08 e 09), como se percebe nas entrevistas abaixo:

A remuneração variável ele adotou de 1994 até 2008, após as duas experiências (uma experiência de planejamento com impacto na remuneração e outra de planejamento sem impacto na remuneração, que foi a partir de 2009), eu diria que nada impediria, hoje, que

a gente tivesse uma metodologia de planejamento, o modelo que ela é hoje com impacto em remuneração. Eu acho que você teria "o melhor dos mundos". Você teria metas mais robustas, você teria maior maturidade dos gestores na avaliação, maior maturidade dos servidores no processo de recebimento de *feedback*, etc. e um impacto efetivamente pecuniário.

[...] uma coisa que eu deixei de falar, que é extremamente importante: além da avaliação de desempenho que criou um foco no resultado, a criação de uma área, desde 1997, que fosse responsável pelo desenvolvimento institucional, que hoje é a CODIN. Ele tem um foco de excelência e foco em resultado.

(Entrevistado 2)

Tal fato ratifica o ponto de vista de Lustosa (2003), ao afirmar que as instituições públicas não prescindem de tal regra, devem buscar melhorias ao longo de sua existência. Lustosa (2003) defende que uma estrutura organizacional deva ser capaz de atingir melhorias contínuas desde que dedique esforços em elementos importantes da gestão, tais como planejamento, implementação e operação, monitoramento e correção das ações, além da revisão gerencial.

A criação da SUCON (Entrevistas 01, 02, 08, 10, 11 e 13), assim como a criação e mudanças em Subsecretarias e Coordenações Gerais (Entrevistas 01, 02, 08, 10, 11 e 13), é uma mudança institucional que pode ser explicada, principalmente, por um dos cinco mecanismos com que tais regras ou práticas são evocadas, interpretadas e usadas: pela posição de destaque “o diferente que chama atenção na multidão” (March, 2009). A contabilidade ganhou destaque tanto fora quanto dentro da organização, como se pode verificar no excerto abaixo:

[...] conheci a contabilidade numa época em que era uma área desprezada pelos analistas do Tesouro. Hoje, a Contabilidade é uma área dentro do Tesouro respeitada, onde várias pessoas têm interesse de trabalhar.

É possível também capturar outra mudança de forças que torna a Contabilidade mais atrativa, como se percebe nos trechos abaixo, retirados das entrevistas 8 e 11:

O Nelson Machado. Ele tem Doutorado em Custos, em Contabilidade de Custos, e ele chegou como Secretário Executivo com uma vontade de fazer alguma coisa relacionada a Custos. Ele já tinha implementado um modelo em São Paulo - na época em que ele trabalhou lá -, ele não teve chances de fazer isso na Previdência - ele foi Ministro da Previdência durante um tempo - e quando ele veio para cá como Secretário Executivo do Ministério da Fazenda, ele teve essa ideia de que tinha que ter uma área de custos. E aí, começou-se a correr atrás de um sistema de custos, dando uma modelagem a o que ele tinha pensado.

[...] o Paulo Henrique sempre foi um cara muito atuante, muito... foi sempre um cara muito bom de tentar fazer as coisas acontecerem. Depois que as coisas acontecem, às vezes ele não era tão bom em saber como fazer manutenção disso, mas em criar alguma coisa, ele era... em convencer pessoas, articular, um cara excelente. Então, em função disso, já nessa época, a gente começou a ver que a Contabilidade... em função do novo chefe, ele começou a correr atrás de aumentar a visibilidade da Contabilidade, muito baseado em um estudo que o TCU fez em função de ver o risco operacional da Contabilidade do Tesouro.

Tal mudança pode ser explicada à luz do Modelo de múltiplos fluxos, em Kingdon (2011), uma vez que fluxo político é composto por diversos fatores, como opinião pública, pressão dos grupos e mudanças na gestão, como o ocorrido à época da criação da CCONF.

Outra mudança que pode ser explicada pelo Modelo de Equilíbrio Pontuado são as novas regras que disciplinam os gastos com diárias e passagens (Entrevistas 01 e 14):

A questão de viagens: em 2005 ou 2006, por aí, o Tesouro gastava um milhão e duzentos mil de viagens por ano E não tinha nada, você não tinha nenhum processo de seleção do que era viagem importante, necessária, etc. Não tinha.

O que acarretou tal mudança foi a edição de um Decreto Presidencial, novo fato que interrompeu um longo período de estabilidade, substituindo-o por um período de instabilidade. No caso da concessão de licenças de capacitação, informaram que (Entrevistas 01, 03, 09, 10):

a instituição pública não tem que ficar esperando o funcionário bater na porta e falar: "- Eu quero fazer um curso". É o inverso. A instituição tem que ver aqueles melhores, os que têm sobrevivência na empresa e não tem que ter medo, não tem que ter nenhum medo de escolher os melhores.

A questão relativa à cessão de funcionários (Entrevistas 01 e 05), assim como a regulamentação de monitoria e instrutoria (Entrevista 01), é um tipo de mudança institucional ocorrido pelo fato da participação, refletida pela opinião pública que acelerou o processo. Tal instabilidade foi causada pela inserção de novos atores, empreendedores políticos, mídia e grande público (TRUE; JONES; BAUMGARTNER, 2007): "Acho que dentro desse quadro regulatório, que é uma missão que a gente está tentando complementar, a gente regulamentou todas as

coisas... depois de 2005, foram sendo regulamentadas: capacitação, cessão... A questão de aulas, também: não era disciplinada”.

A mudança relativa ao Processo Seletivo para cargos comissionados, assim como a possível instituição do banco de horas (Entrevista 01) foram encorajadas pela busca de maior *accountability*, categoria teórica da dimensão Eficiência na gestão pública. Deu-se com a intenção de abandonar o patrimonialismo e dar maior transparência ao processo, em linha com a definição de Silveira et al (2010), que preconiza a busca pelo interesse público orientação por resultados, efetividade nas ações governamentais, exigência crescente por “*accountability*.” (Entrevistas 01 e 05).

O Tesouro é o único - talvez, o único - órgão do setor público que preenche os cargos comissionados por processo seletivo, mas isso ninguém sabe.

[...]

Vamos pensar em horário corrido, fazer seis horas. Seis horas com o ponto, eu tolero, nós topamos. A Administração pode até topa

O Tesouro Direto (Entrevistas 01, 02, 04, 05, 06, 07, 09 e 14) é o caso mais patente de participação na STN. O assunto foi citado pela maioria dos entrevistados e é visto como o principal produto ofertado pela STN, como se pode observar nas manifestações do *twitter* e nas avaliações e comentários do *Youtube*, que superam de longe os demais assuntos.

De acordo com o sítio da STN (2012), o TD é um programa de venda de títulos públicos a pessoas físicas desenvolvido pelo Tesouro Nacional, em parceria com a BM&FBOVESPA, cujo mínimo de aplicação permitido é de R\$ 30,00 (trinta reais) e é totalmente transacionado pela Internet. O que ao mesmo tempo que é um facilitador, pode ser um fator de limitação social, conforme discutido acima, e como se pode observar na entrevista 01:

Aquela sociedade que tem acesso à internet, é o pessoal que tem dinheiro. O pessoal pobre não sabe nem o que é Tesouro Direto. Vai perguntar se ele quer investir numa poupança ou numa NTN-B ou numa LTF. Ele não sabe o que é isso. E não é um produto para ele, mesmo. O Tesouro... esse é um dos problemas do Tesouro: o Tesouro ficou um pouco elitista. O Tesouro não tem um produto para o pessoal pobre, tem?

Outro limitador ou facilitador, a depender do público selecionado, que reforça a categoria final da categoria teórica ‘intervenção da sociedade’, é o fato do próprio cidadão gerenciar seus investimentos, ao escolher os prazos e os indexadores dos títulos públicos que deseja comprar, além de ser necessário agendar suas aplicações com antecedência e regularidade (STN, 2012).

Em que pesem tais dificuldades, o TD, lançado em 2002, vem crescendo a altas taxas desde então, conforme mostra a tabela 1, abaixo:

Tabela 1 - Números Tesouro Direto

	Jun/2012	Mai/2013	Varição
Investidores inscritos	305.619	350.124	14,75%
Estoque (R\$ milhões)	8.642,37	9.759,21	12,92%
Homens	79,1%	78,7%	-0,04 p.p.
Mulheres	20,9%	21,3%	+0,04 p.p.
Até 35 anos	42,3%	40,2%	-2,1 p.p.
Mais de 35 anos	57,7%	59,8%	+2,1 p.p.
Regiões Sul e SE	84,2%	84,4%	+0,02 p.p.
Outras Regiões	15,8%	15,6%	-0,02 p.p.

Fonte STN, 2013

Em uma rápida análise aos dados extraídos de STN, (2013) é possível observar que a base de investidores cresceu 14,75% (catorze e setenta e cinco por cento) nos últimos 12 meses. Como o crescimento do estoque de títulos cresceu 12,92% (doze e noventa e dois por cento), 1,83 p.p. a menos que o crescimento de investidores, significa que a média de aplicação por investidores

diminuiu, como reflexo da mudança de regra recente na qual o limite inferior caiu para trinta reais, o que representou um aumento da base em classes mais baixas.

Note-se, porém, que o programa concentra-se nas Regiões Sul e Sudeste brasileiras, as mais ricas do País. Em relação à distribuição por gênero, ainda que os homens sejam a maioria (78,8%), o percentual de mulheres cresceu 0,04 p.p. nos últimos doze meses.

Em relação à distribuição por valores aplicados segue, na tabela 2, a evolução nos últimos doze meses:

Tabela 2 - Evolução nos últimos doze meses das aplicações no TD.

	Jun/12	Mai/13
Até 1 mil	28,4%	41,5%
1 a 2 mil	14,2%	13,3%
2 a 3 mil	9,3%	7,5%
3 a 4 mil	5,8%	4,4%
4 a 5 mil	5,1%	3,8%
5 a 10 mil	13,4%	10,9%
10 a 50 mil	18,0%	14,6%
50 a 100 mil	2,9%	2,2%
100 a 500 mil ¹	2,6%	1,7%
500 mil a 1 milhão	0,2%	0,1%

Fonte: STN, 2013

Percebe-se que a parcela de investidores que aplicam até R\$ 1.000,00 (mil reais) cresceu 13,1 p.p., o que sugere uma melhor distribuição de renda no programa, o que representa uma maior participação da sociedade na STN.

Em relação às mudanças relativas ao Tesouro Educacional (Entrevistas 02, 04 e 12), um programa que “busca dentro dos principais órgãos do governo iniciativas que possam aprimorar, incentivar, na população a consciência pela forma de agir com cidadania” (Entrevista 12) contribui com a maior efetividade de programas públicos, conforme conceito apresentado pelo Decreto 5.233 (Brasil 2004), pois aumenta o grau de alcance dos objetivos que orientaram a constituição de um determinado programa. Tanto nesse caso, como no caso do Tesouro Direto, vão ao encontro do conceito de “Estado Empreendedor”, de Gaebler & Osborne (1994), ao

propor a nova postura governamental que transforma diretamente a concepção burocrática de governo conservador, conforme visto no item 2.3.1, em uma concepção dinâmica de governo facilitador, aberto a inovações e próximo da população - planejamento estratégico - (Entrevistas 02, 05, 06, 08, 09).

Outras mudanças que tiveram a participação como insumo e contribuíram para a eficiência na gestão pública foram a remodelagem do sítio do Tesouro Nacional (Entrevistas 02, 04, 05, 08, 10, 12 e 13) e a inserção nas redes sociais (Entrevistas 02, 04, 05, 10 e 13), mesmo que a mudança não tenha gerado a mesma percepção em todos os gestores da STN.

O próprio site é uma materialização dessa mudança e essas preocupações novas que surgiram de se comunicar melhor com a sociedade.

Nós demos um salto gigantesco no site, em termos de arquitetura da informação, em termos de gráfico, de interface gráfica. E, agora, o que a gente busca é que você encontre a informação de acordo com a classificação que você faz como público-alvo.

O *twitter* é outro instrumento egoístico "pra danar" [sic]. O cara vai ali e escreve... Cento e quarenta, para mim... cento e quarenta, o cara vai falar bobagem... essa coisa do aumento da internet e do *Twitter*, tem que tirar o joio do trigo. É um lugar, também, que todo mundo entra, você sozinho em casa, você senta e fala o que quiser, depois levanta e fala: "-Falei. Está feito. Está falado". E daí?

Se você olhar o site do Tesouro, você vai encontrar como público: investidor, acadêmico, prefeituras e governos estaduais, usuários do SIAFI (quer dizer, órgãos federais)... você não tem lá, como público-alvo, uma coisa chamada cidadão comum, sociedade.

Ocorre, porém, que, conforme a figura 3 deste trabalho, há um link "sociedade" na *home* da STN, o que sugere a não percepção da participação de forma direta por alguns gestores, a melhoria dos canais virtuais de participação da STN. Essas mudanças, de considerar os diversos públicos, encontram ressonância teórica em vários autores estudados nas três dimensões do trabalho. Para Nassif (2009) a participação da sociedade é efetiva ao abarcar diversos interesses sociais e em diversos níveis de decisão local e regional.

Quanto à interação com Estados e Municípios (Entrevistas 02, 11, 13 e 14) por meio das mudanças nos padrões de Contabilidade Pública (Entrevistas 02, 04, 05, 08 e 11), pode ser classificada como uma das principais inovações ocorridas na STN, nos últimos anos, como se verifica no trecho da entrevista abaixo:

Mais de noventa por cento das inovações ocorrem no processo e elas não são percebidas. Então, eu diria que noventa e cinco por cento das inovações que o Tesouro realiza são de

processo e de forma de relacionamento. Vou te dar um exemplo de inovação de forma de relacionamento: com estados e municípios, no que tange à contabilidade pública.

(Entrevistado 08)

Tal situação também se aplica à criação da CODIN, Coordenação-Geral de Desenvolvimento Institucional (Entrevista 02), da COGER - Coordenação-Geral de Risco - (Entrevista 02), do Fundo Soberano do Brasil (Entrevista 05) e do processo estruturado de investimento público (Entrevistas 01 e 02), além do processo de remodelagem da Subsecretaria da Dívida Pública (Entrevistas 02, 04 e 07): “[...] investimento público no Brasil é muito baixo, porque o custeio é muito alto, sobra muito pouco para investimento”.

Aspectos políticos da Secretaria (Entrevistas 01 e 06):

[...] você tem uma questão política, tudo envolve política. Você não sai importando qualquer coisa. Você tem encostos políticos, você tem uma base do governo que você tem que contentar - não necessariamente fazendo coisa errada, mas você tem gastos que você tem que fazer. O governo está aumentando o investimento: PAC, estrada, portos.

(Entrevistado 01)

Aqui é mister citar o modelo ACF, em que o processo político, de coalizão, formulado para lidar com problemas que envolvem conflitos acerca dos objetivos, disputas técnicas entre os múltiplos atores de diferentes níveis do governo, ou ainda Bonafont (2004), que acredita serem as políticas públicas sistemas de crenças, um conjunto de valores, uma ideia implícita de como interpretar a realidade e alcançar os objetivos, desenvolvem-se por meio de um processo de negociação constante entre os atores, que trocam tanto recursos, quanto informações, com o objetivo de influenciar o resultado político e fazer valer sua posição.

Algumas dessas mudanças, como critérios para seleção de Conselheiros Fiscais (Entrevistas 9, 10, 12 e 13) e mudança no processo de Planejamento estratégico, vêm ao encontro da definição de Selznick (1948) de mudança institucional, a saber: mudanças nas práticas, regras, costumes produtos da interação e adaptação que balizam as ações.

Relacionadas à definição de March (2009) de mudança institucional, mudança no conjunto de regras e práticas capazes de legitimar comportamentos, pode-se citar mudanças como o Código de Ética, a concessão de diárias e passagens, o Modelo de gestão por competências, a criação e as mudanças em Subsecretarias e Coordenações Gerais.

As definições de Capital Social de Bourdieu (1983) e Granovetter (1985) o colocam como agente catalisador no processo de angariar recursos para quem o indivíduo representa, ajudando a explicar mudanças como a Instituição do banco de horas, que beneficie o corpo funcional da STN.

Já em relação às mudanças no Programa Tesouro Direto, a definição de Avritzer (2009) de participação, cooperação, e a participação da sociedade civil na elaboração e execução de políticas públicas, aponta para o Tesouro Direto como um programa participativo. Não é por intuição, mas, sim, objetivamente (GRAWITZ, 1986), sendo o assunto que mais se repete tanto no *twitter* como na página do *Youtube* da STN.

4.3 EFICIÊNCIA NA GESTÃO PÚBLICA

Tratando-se da dimensão “Eficiência na gestão pública”, para a primeira categoria teórica “*accountability*” foram destacadas oito categorias iniciais derivando quatro categorias intermediárias que resultaram na categoria final “Ações voltadas para a sociedade”. Já para a categoria teórica “orientação para resultados”, foram nove as categorias iniciais levantadas, derivando quatro categorias intermediárias que desembocaram na categoria final “Produtividade”, conforme descrito no quadro abaixo.

Quadro 15 - Resultados da análise de conteúdo relativos à dimensão “Eficiência na gestão pública”

Categorias Teóricas	Iniciais	Intermediárias	Final
Accountability	A sociedade sempre criticou o "apadrinhamento" do partido político ou partidário, e isso não acontece aqui no Tesouro Nacional, pelo menos até cargos comissionados de um a quatro, não acontece. Transparência das contas públicas, é o que ele queria mais, ele queria ver	Criação de Programa para sociedade. Transparência para a sociedade. Propiciar a educação fiscal para a sociedade. Controle de gastos	Ações voltadas para a sociedade.

	<p>o que a gente estava fazendo em termos de contas públicas... “cadê, o que vocês têm pra mostrar, efetivamente”?</p> <p>Tesouro Direto... é um programa que traz de novo a sociedade para dentro do governo federal para a gente poder vender título público.</p> <p>Existe um comitê em que a gente tem que ter a anuência de todos os Subsecretários para poder ratificar o valor a ser gasto com diárias e passagens.</p> <p>O Tesouro Educacional, por exemplo, é uma resposta do Tesouro a esse gap que tem entre as coisas que o Tesouro faz e o conhecimento do contribuinte.</p> <p>Os próprios instrumentos que proporcionam a participação já são respostas justamente com a intenção de diminuir o gap entre interesse público e ação governamental. A criação do modelo de competência contribuiu para diminuir o gap entre o que a sociedade esperava e do que o Tesouro está fazendo?</p> <p>O novo site entre o que a sociedade espera da gente é o que, efetivamente, a gente faz, porque o site é o nosso principal canal de comunicação que dá transparência.</p>		
Orientação para resultados	Planejamento Estratégico. Temos um compromisso com o resultado.	Segregação de funções. Especialização. Instrumento gerencial, capaz	Produtividade

	<p>A Contabilidade é uma área dentro do Tesouro respeitada, onde várias pessoas têm interesse de trabalhar. Então, o ganho já foi imediato.</p> <p>Dentro da Gerência de Modernização um núcleo que cuidava de desenvolvimento de uma metodologia de risco operacional, tornou-se a COGER.</p> <p>A gente trabalha com o que há de mais moderno em termos de estrutura, de planejamento, de estratégia, de pessoas, de tecnologia.</p> <p>Hoje, o nosso planejamento - planejamento estratégico - está mais preocupado naquilo que ele vai entregar, o que o Tesouro vai entregar para a sociedade. Antes, era muito preocupado naquele negócio do operacional do Tesouro - o Tesouro olhando para dentro.</p> <p>O que a gente precisa fazer para melhor gerir a Dívida, melhor gerir a Contabilidade, e assim sucessivamente.</p> <p>Toda a parte de divulgação de resultado do Tesouro, de resultado mensal da Dívida, de relatório mensal da Dívida, dos Planos Anuais de Financiamento, tudo isso que requer uma tempestividade na divulgação da informação via Twitter.</p> <p>Eu entendo que teve um ganho de eficiência,</p>	<p>de contribuir mais fortemente para a tomada de decisões.</p> <p>Mudanças constantes com foco em excelência e no resultado</p>	
--	--	--	--

	<p>primeiro, porque teve uma troca de ferramenta. Como a ferramenta anterior, do site antigo, era pouco amigável, então, hoje, publicar o conteúdo é muito mais fácil e quando eu preciso de uma área especializada, qualquer um que chegue hoje - um servidor novo - pode aprender, em duas ou três horas consegue aprender a publicar.</p>		
--	--	--	--

Fonte: elaborado pelo autor de acordo com os dados da pesquisa, 2013.

Corroborando o que Maia, Gomes e Marques (2011) entendem por eficiência, aumento da transparência do Estado e das formas de responsabilização dos agentes políticos, pode-se dizer que a mudança do site do Tesouro, tornando as informações mais acessíveis, a mudança dos padrões de Contabilidade Pública, a mudança do código de ética, o processo seletivo para cargos comissionados, a regulamentação de monitoria e instrutória, os gastos com diárias e passagens e a concessão de licenças de capacitação colaboraram com a eficiência.

Os entrevistados 01 e 02 citam como questões que sofreram poucas mudanças, pois dependem de regulamentação superior e impactam diretamente na eficiência da Casa, o formato de seleção por concurso público e a forma de avaliação do servidor, em que pese a existência do estágio probatório com avaliação não efetiva.

Os concursos, de dez anos para cá, não são concursos que... eles foram perdendo, um pouco, o prazo de validade. Eles estão ficando velhos, esclerosados. O mundo lá fora mudou e o concurso público continua a mesma coisa. A partir do momento que você faz concurso público, você não tem que ser mais avaliado e nunca mais na vida você vai ser avaliado.

[...]

Os concursos de dez anos para cá, não são concursos que... eles foram perdendo, um pouco, o prazo de validade. Eles estão ficando velhos, esclerosados. O mundo lá fora mudou e o concurso público continua a mesma coisa.

(Entrevistado 01)

A forma de seleção é por concurso, não tem jeito.

(Entrevistado 02)

Retomando a questão das mudanças nos canais virtuais de participação, com a adoção da página no *twitter* e remodelagem do site a STN, vem à tona a ideia de Estado Empreendedor de Gaebler e Osborne (1994), ao mostrar uma nova postura governamental que transforma diretamente a concepção burocrática de governo conservador em uma concepção dinâmica de governo facilitador, aberto a inovações e próximo da população. Ainda, é possível citar Porras e Collins (1999) e Hamel e Prahalad (1995), que identificam que indivíduos aptos e abertos a mudanças costumeiramente podem se tornar os vetores do processo de mudança.

O Tesouro Direto, ao incorporar funcionalidades que permitem investir tanto pelo site da STN, assim como pelo site das corretoras parceiras, é exemplo do que Araújo (2006) afirma ao colocar que o uso da tecnologia como agentes interfere no processo de melhoria das organizações. Em simetria, retira-se também das entrevistas:

Uma ideia que sempre existiu, desde que os títulos passaram a ser eletrônicos. Então, eu acho que isso estava embrionado mas veio à tona, eu diria, por alguns motivos: primeiro, porque a tecnologia permitiu - a estrutura de homebrokers e, também, a estrutura de custódia que a Bolsa ofereceu se tornou mais acessível e barato, tornou o programa factível.

(Entrevistado 07)

É possível, neste caso, trazer à baila o modelo Garbage Can, pois a ideia de solução já existia e precisou de mudanças tecnológicas para sua implementação. A solução estava em uma lata de lixo, à procura de problemas, aguardando apenas uma conjunção institucional favorável para ser implementada. O planejamento estratégico é outra mudança que pode ser vista por esse ângulo, uma vez que foi necessária a mudança de regra para que o novo modelo fosse implantado, ainda que ele já fosse realidade em outras organizações.

Ao analisar o processo de tomada de decisão na AP, à luz da TI, percebeu-se que ainda existem dificuldades para buscar a eficiência devido à interferência política, ou herança patrimonialista, como se percebeu na Entrevista 01.

Todas as mudanças no setor público são custosas. Todas são, porque as instituições públicas não foram moldadas segundo princípios de transparência, liberdade, entende? Deveriam, mas não são. Não são.

Quer dizer, você está dando os instrumentos para você aperfeiçoar a democracia e a transparência dentro da Instituição. Se o cara souber usar... porque democracia é isso: os instrumentos estão aí. Se o cara quiser usar para o mal, ele usa também.

(Entrevistado 01)

Em consonância com o que preconizou Granha (2009) ao dizer que se encontram em evolução, ainda que lentamente, processos de melhorias na AP, como o sistema de mérito, para acesso e progressão no serviço público, o estabelecimento de carreiras e a avaliação de desempenho, a flexibilização da estabilidade, a competitividade salarial em relação ao mercado privado, e a capacitação, o treinamento e o desenvolvimento de novas competências.

Tal afirmação encontra abrigo na STN no caso do sistema de mérito, na mudança de regras para concessão de conselhos fiscais, que têm impacto na remuneração do servidor: “[...] foi estabelecida uma norma para poder selecionar os representantes do Tesouro no Conselho Fiscal.” (Entrevistado 8).

Para o acesso e progressão no serviço público na STN não houve mudanças, porém o acesso a cargos comissionados é feito por meio de processos seletivos com pontuação clara e busca selecionar o gestor mais preparado para o cargo. “[...] por uma questão, até, de falta de métrica, a gente não tem indicador para mostrar que hoje eu faço seleções melhores e que o cara, hoje, que eu seleciono é mais adequado para o cargo, ele gera muito mais resultado” (Entrevistado 05).

Já em relação à flexibilidade, está sendo gestado um modelo semelhante ao TCU, porém, aguarda condições institucionais, como nos modelos de mudança institucional citados (TRUE; JONES; BAUMGARTNER, 2007; COHEN, MARCH; OLSEN; 1972), para que se instaure: “Por exemplo, vamos pensar em horário corrido, fazer seis horas. Seis horas com o ponto”. (Entrevistado 01).

Já em relação ao estabelecimento de carreira e política salarial, a STN passou por mudanças que o fortaleceram e deram condições para buscar maior eficiência na gestão pública, como se pode extrair dos trechos abaixo:

Bom, nesses dez anos, eu presenciei um crescimento, um amadurecimento do Tesouro muito grande. E só pela nossa carreira, quando eu entrei aqui, em 2003, o nosso salário, que estava na faixa de três e seiscentos... na verdade, naquele tempo, as pessoas entravam aqui no Tesouro já sabendo que iam sair: ou passar para o concurso do TCU, Receita Federal... Mas, não me lembro qual foi o ano, acho que foi em 2004 ou 2005, ou 2006, não sei, que a nossa carreira deu uma fortalecida grande, a nossa remuneração chegou a ficar quase 100% da remuneração do Auditor-Fiscal da Receita e isso provocou mudanças, porque até então a gente tinha uma rotatividade muito grande de servidor.. em função dessa melhoria na carreira, elas tem atingido um grau de maturidade muito grande, porque o conhecimento técnico nosso aqui no Tesouro é muito profundo.

(Entrevista 08)

Em que pese o fato de não existir mais impactos salariais em função da avaliação do servidor, o instrumento ainda persiste e seus resultados impactam em outros processos, como concessão de licenças e processos seletivos. Já o planejamento estratégico deu um salto de qualidade desejável na AP: “Eu faço metas pouco agressivas, pouco arrojadas de grandes aumentos de eficiência, que eu poderia ter e que eu deixo de fazer porque impactava no salário. Isso era antes.” (Entrevistado 05)

Em relação ao plano de capacitação, pode-se dizer que foi alcançado tanto o conceito de eficácia, como o de efetividade (BRASIL, 2004).

Foi uma mudança em termos de Licença-Capacitação e Capacitação de uma forma geral, porque deu uma orientada no que é cabível e no que não é cabível de pedir. porque os pedidos acabavam chegando às instâncias decisórias lá e eles não tinham um parâmetro. Ao mesmo tempo, tem o servidor que tem interesse em fazer um determinado curso. Então, assim, acabou juntando as duas frentes: uma necessidade de o servidor saber exatamente o que ele pode pedir e...[...]

Entrevistado 08

Por fim, a gestão por competências vem sendo implantada na STN, na qual todas as competências técnicas e comportamentais exigidas para um servidor desempenhar certa função de trabalho são mapeadas e, a partir daí, busca-se maior eficiência, o que corrobora diversos autores como Lustosa (2003); Megginson et al (1998); Hall (1996); Silveira et al (2010) e Maia, Gomes e Marques (2011), conforme a seguinte entrevista: “Participei de algumas mudanças. Por exemplo, a implementação de um modelo de gestão por competências no Tesouro Nacional, que serve, hoje, como alicerce para as demais políticas.” (Entrevistado 05)

5 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Em que pesem as iniciativas de exploração de canais virtuais de expressão individual para incentivar a participação, tais vias ainda precisam ser aprimoradas. Percebe-se que, ao entrar na *home page* da STN, há uma opção de primeiro nível, acionável em um único clique, que possibilita a participação via canal virtual de expressão individual. Porém, o link não está devidamente destacado e encontra-se em fonte menor que o padrão do *site*. Apesar de apresentar link para o *twitter* na *home*, não somos remetidos a ele quando acessamos o *fale conosco*. Propõe-se a ampliação da fonte do link “fale conosco” e a criação de uma página acessível em um único clique que reúna todos os canais virtuais de expressão individual disponíveis na STN.

Percebe-se que a página no *twitter* da STN poderia ser um canal com maior participação, dado que mesmo considerando o longo período de inatividade, continua a receber acessos, em média mais de cinquenta ao dia, superando órgãos mais ativos como TCU, IPEA e CGU.

Na avaliação das características da participação na STN, chegou-se à conclusão, pelo exposto pelos entrevistados e achados da pesquisa documental, que esta pode ser classificada como de fato, espontânea. Quando a participação advém de servidores do próprio órgão, classifica-se como imposta e concedida. Por outro lado, quando a participação advém de agentes externos à STN, classifica-se como voluntária e provocada (Bordenave, 1983). Ao ser colocado como um órgão elitista e voltado à classe média, conforme entrevistas, reforça-se a existência de capital social. Poucos atores detêm o papel de agentes dominantes, mesmo que refletidos em todos os níveis da organização.

As mudanças institucionais podem ser analisadas à luz do Modelo do equilíbrio Pontuado. Ao analisar as entrevistas, percebeu-se que a maior parte das mudanças na STN foi incremental, porém, quando o espectro de forças se altera, com o advento, por exemplo, de uma comissão de representantes, notícias na mídia, ou até cortes no orçamento, mudanças ocorrem de forma mais rápida, como a queda dos gastos com diárias e passagens, as alterações no marco regulatório no que diz respeito a licenças, as políticas de capacitação e até mesmo a inserção no mundo virtual com a mudança no site e inscrição no *Youtube e Twitter*.

Quando se fala em eficiência nos processos da STN, é mister citar a mudança da forma de se planejar estrategicamente, que, com a aprovação do PLV 27/08, que transformou a

remuneração dos AFC's em subsídios, derrubou a avaliação com impacto remuneratório. A partir daí, a STN passou a pensar suas metas de forma conjunta, o que fez com que aspectos estratégicos, que anteriormente eram tratados em paralelo, passassem a ser vistos em série pelos gestores da Casa. (TRUE; JONES; BAUMGARTNER, 2007).

Finalmente, destaca-se que tal pesquisa pretendeu, ao utilizar a análise de conteúdo, conectar o aspecto teórico e o prático, ao apontar a relação entre participação, mudança institucional e posterior melhoria organizacional, além de esclarecer como os mecanismos de participação influenciam o *modus operandi* de um órgão central do governo, sem lançar mão de intuição e, sim, utilizando categorias teóricas que alicercem a compreensão da pergunta de pesquisa.

Sugere-se como agenda de pesquisa a mudança de *locus* e realizar o trabalho em outros órgãos centrais da Administração Pública Federal, como CGU, TCU, IPEA, BACEN, CVM entre outros. Em termos de aprofundamento na própria STN, aventa-se realizar um estudo de caso específico no Programa Tesouro Direto, ao descrever os canais virtuais de participação individual colocados à disposição do cidadão na Secretaria do Tesouro Nacional no Programa, além de identificar as mudanças institucionais ocorridas por ocasião da participação, à luz dos modelos do Equilíbrio Pontuado, *Garbage Can* e Fluxos Múltiplos.

REFERÊNCIAS

- ABRAREC - Associação Brasileira das relações empresa cliente. **Guia de Ouvidorias – Brasil: Consumidor Exigente, Cidadão Consciente**, São Paulo, 2011. Disponível em <http://www.procon.sp.gov.br/pdf/2011-08-23-guia_de_Ouvidoria.pdf>. Acesso em 15 mai. 2012.
- ALBUQUERQUE, C.; MEDEIROS, M.; FEIJÓ, P. H. **Gestão de finanças públicas: fundamentos e práticas de planejamento, orçamento e administração financeira com responsabilidade fiscal**. 2. ed. Brasília: Finanças Públicas, 2008. 579 p.
- ARATO, A. Representação, soberania popular e *accountability*. **Revista Lua Nova**, São Paulo, n. 55-56, p. 85-103, 2002.
- ARAÚJO, L. C. G. **Gestão de Pessoas**. São Paulo: Atlas, 2006.
- AVRITZER, L. **Participatory institutions in democratic Brazil**. Baltimore: The John Hopkins University Press, 2009. 224 p.
- _____. (org.). **A Dinâmica da Participação Local no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010. 472 p.
- _____. A Qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate. In: PIRES, R. R. C. **Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação**. Brasília: IPEA, 2011. p.13-25.
- BACHRACH, P.; BOTWINICK, A. **Power and empowerment**. Philadelphia: Temple University Press, 1992.
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Trad. Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro. Lisboa: Edições 70, 2002.
- BATISTA, E. ; MELO, E. A participação popular em Ipatinga (MG, Brasil): conquistas e desafios do setor de saúde. (TEMAS LIVRES), **Ciência & Saúde Coletiva**, v.16, p.337, jan. 2011.
- BIERNARCKI, P.; WALDORF, D.. Snowball sampling-problems and techniques of chain referral sampling. **Sociological Methods and Research**, n° 10, p.141-163, 1981.
- BLAICH, C. ; WISE, K. Moving from Assessment to Institutional Improvement. **New Directions for Institutional Research**, p.67-78, 2010.
- BOGHOSSIAN, C.; MINAYO, M. Revisão sistemática sobre juventude e participação nos últimos 10 anos. **Saúde e Sociedade**, v.18, p.411-423, 2009.
- BONAFONT, L. C. **Redes de políticas públicas**. Madrid: Siglo Vientiuno de España, 2004.

- BORDENAVE, J. E. D. **O que é participação?** 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.
- BOURDIEU, P. **Questões de Sociologia**. Rio de Janeiro: Marco Zero, 1983.
- _____. O capital social – notas provisórias. In: CATANI, A. & NOGUEIRA, M. A. (Orgs.) **Escritos de Educação**. Petrópolis: Vozes, 1998.
- BOURDIEU, P.; SAYAD, A. A dominação colonial e o saber cultural. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n° 26, p.41-60, jun. 2006.
- BOURDIEU, P.; WACQUANT, L. **An Invitation to Reflexive Sociology**. Chicago: University of Chicago Press, 1992. 348 p.
- BRASIL. **Decreto nº 5.233, de 6 de outubro de 2004**. Estabelece normas para a gestão do Plano Plurianual 2004-2007 e de seus Programas e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União, 2004. (Revogado pelo Decreto nº 6.601, de 2008).
- BRASIL. **Decreto nº 92.452, de 10 de março de 1986**. Cria, no Ministério da Fazenda, a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), extingue a Secretaria Central de Controle Interno (SECIN), e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União, 1986.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. Economia política da desgovernança global. **Estudos econômicos - Instituto de Pesquisas Econômicas**. São Paulo, v. 37, n. 3, p. 463-486, set. 2007 .
- CABRAL, S.; LAZZARINI, S. Impactos da participação privada no sistema prisional: evidências a partir da terceirização de prisões no Paraná. **Revista de Administração Contemporânea - RAC**, v.14, p.395, mai-jun., 2010.
- CAPELLA, A. C. N. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. **Boletim de Informações Bibliográficas - BIB**, São Paulo, nº 61, p. 25-52, 1º semestre de 2006.
- CARDOSO, A. S. R. Ouvidoria pública como instrumento de mudança. In: INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. **Texto para discussão nº 1480**. Brasília: 2011. p. 1-32.
- CASTELS, M. **The rise of network society**. Oxford: Blackwell, 1997.
- CASTRO, L. Participação política e juventude: do mal-estar à responsabilização frente ao destino comum. **Revista de Sociologia e Política**, v.16, p.253-268, 2008.
- CAVALCANTI, A. de C. et al. **Redes sociais e política: as influências do uso do “Twitter” na construção da figura política do governador Cid Gomes**. 2010. Disponível em: <<http://www.intercom.org.br/papers/regionais/nordeste2010/resumos/R23-0927-1.pdf>>. Acesso em: 15 mai. 2012.

CHOI, S; PARK, H. W. An exploratory approach to a Twitter-based community centered on a political goal in South Korea: Who organized it, what they shared, and how they acted. **New media & society**, Londres, nº 15, p. 1-20, jul. 2013.

COHEN, M.D.; MARCH, J.G. ; OLSEN, J.P. A Garbage can model of Organizational Choice. **Administrative Science Quartely** , v.17,n.1, p.1 25, mar.1972.

CONCEIÇÃO, O. A. C. Além da transação: uma comparação do pensamento dos Institucionalistas com os evolucionários. **Economia**, Brasília (DF), v.7, n. 3, p. 621–642, set.-dez. 2007.

CORDEIRO, J.; VILLASANTE, T.; ARAUJO, J. A participação e a criatividade como ferramentas de análise das políticas públicas. **Ciência & Saúde Coletiva**, p.2123, jul. 2010.

CORTES, S. V. Instituições participativas e acesso a serviços públicos nos municípios brasileiros. In: INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. **Texto para discussão nº 1480**. Brasília, p. 77-84, 2011.

COSTA, A. Participação social na conquista das políticas de saúde para mulheres no Brasil. **Ciência & Saúde Coletiva**, p.1073, jul. 2009.

COSTA, A.; LOPES, F. Participação de empresas estrangeiras e consórcios em leilões de blocos exploratórios de Petróleo e Gás no Brasil. **Revista de Administração Contemporânea - RAC**, v.14, p.798, set-out., 2010,

DAGNINO, E. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: DANIEL MATO (coord.). **Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización**. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004. p. 95-110.

DHANDA, A. Construindo um novo léxico dos direitos humanos: Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiências. **Sur - Revista Internacional de Direitos Humanos**, v.5, p.42-59, 2008.

DOMBROWSKI, O. Poder local, hegemonia e disputa: os conselhos municipais em pequenos municípios do interior. **Revista de Sociologia e Política**, v.16, p.269-281, 2008.

DUARTE, F.; FREI, K., Redes Urbanas. In: DUARTE, Fábio; QUANDT, Carlos; SOUZA, Queila. **O Tempo Das Redes**. Editora Perspectiva S/A, 2008. p. 156.

DUGAN, J.; KOMIVES, S. Influences on College Students' Capacities for Socially Responsible Leadership. **Journal of College Student Development**, v. 51, p.525-549, 2010.

FALLETI, T.; ANGELUCI, A. Infiltrando o Estado: a evolução da reforma da saúde no Brasil, 1964-1988. **Estudos de Sociologia**, v.15, 2010.

FARAH, M. F. S. Administração Pública e políticas públicas. **Revista de Administração Pública**, v.45 nº 3., p.813-836 , mai-jun, 2008.

FARIA, C. Estado e organizações da sociedade civil no Brasil contemporâneo: construindo uma sinergia positiva? **Revista de Sociologia e Política**, v.18, p.187-204, 2010a.

_____. O que há de radical na teoria democrática contemporânea: análise do debate entre ativistas e deliberativos. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v.25, p. 101-111, 2010b.

FARIA, C. F.; RIBEIRO, U. C.. Desenho institucional variáveis relevantes e seus efeitos sobre o processo participativo. In.: PIRES, Roberto Rocha Coelho. **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, 2011.

FAVARETO, A. A abordagem territorial do desenvolvimento rural-mudança institucional ou "inovação por adição"?. **Estudos Avançados**, v.24, p.299-319, 2010.

FERRÃO, J; MOURATO, J. A avaliação de políticas públicas como fator de aprendizagem, inovação Institucional e cidadania: o caso da política do ordenamento do território em Portugal, **Revista Brasileira de estudos urbanos e regionais**, v. 12, n. 1, p. 9-28, mai. 2010.

FLICK, U. **Entrevistas semi-estruturadas**. Uma introdução à pesquisa qualitativa. 2ª ed. Porto Alegre: Bookman, 2004.

FONSECA, I.; BURSZTYN, M. A banalização da sustentabilidade: reflexões sobre governança ambiental em escala local. **Sociedade e Estado**, v.24, p. 17-46, 2009.

FORREST, L. Early Career Psychologists: Untapped Talent and Savvy. **Counseling Psychologist**, v.40, p.826-834, 2012.

FRASER, N. A justiça social na globalização: Redistribuição, reconhecimento e participação Social. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, p. 7, 2012.

FREDERICKSON, H. G; SMITH, K. B. **The Public Administration Theory primer**. Westview: Westview Press, 2003.

GAEBLER, T.; OSBORNE, D. **Reinventando o governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público**. Brasília: ENAP/MH Comunicação, 1994.

GELINSKI, C.R.O.G;SEIBEL, E. J. Formulação de políticas públicas: questões metodológicas relevantes. **Revista de Ciências Humanas**, Florianópolis, EDUFSC, v. 42, n. 1 e 2, p. 227 - 240, abr./out. 2008.

GERSTEIN, M.S.: NADLER, D.A. Projetos de Sistemas de Trabalho de Alto Desempenho: como Organizar Pessoal, Trabalho, Tecnologia e Informação. In: NADLER, D.A; GERSTEIN, M. S.; SHAW, R. B. (Orgs.). **Arquitetura organizacional**. Tradução de Waltensir Dutra. Rio de Janeiro: Campus, 1993. p.3-27.

GIBBS, G. **Análise de dados qualitativos**. Porto Alegre: Artmed, 2009. 198p.

GODOI, A. S. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **Revista de Administração de Empresas - RAE**. São Paulo, v.35, n.2, p. 57-63, abr.1995.

GOMES, W.. Internet e participação política em sociedades democráticas. **Revista FAMECOS**, Porto Alegre, n° 27, ago. 2005.

GOMIDE, A. A. Agenda governamental e o processo de políticas públicas: o projeto de lei de diretrizes da política nacional de mobilidade urbana. In: IPEA. **Texto para discussão n° 1334**. Brasília: 2008. p. 1-27.

GRANHA, E. **Gestão por Resultados e eficiência na Administração Pública**: uma análise à luz da experiência de Minas Gerais. 187 p. Tese (Doutorado em Administração) - EAESP/FGV, São Paulo, 2009.

GRANOVETTER, M. Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness. **The American Journal of Sociology**, v. 91, n. 3, p. 481-510, 1985.

GRAWITZ, M. **Méthodes des Scienses Sociales**. 10ª Ed. Paris: Livrairie Dalloz, 1996.

GRISOTTI, M.; PATRICIO, Z.; SILVA, A. A participação de usuários, trabalhadores e conselheiros de saúde: um estudo qualitativo. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 74, p.831, mai. 2010.

GUDOLLE, L.; ANTONELLO, C.; FLACH, L. Aprendizagem situada, participação e legitimidade nas práticas de trabalho. **Revista de Administração Mackenzie**, v.13, p. 14, 2012.

HALL, R. H. **Organizations**: Structures, Processes and Outcomes. 6° ed. Englewood Cliffs, NJ: Prattice Hall, 1996.

HAMEL, G.; PRAHALAD, C.K. **Competindo pelo Futuro**: estratégias inovadoras para obter o controle de seu setor e criar mercado de amanhã. Rio de Janeiro: Campus, 1995.

IVERSEN, T. The dynamics of welfare state expansion: trade openness, deindustrialization, and partisan politics. In: PIERSON, Paul. (Ed.). **The new politics of welfare state**. Oxford: Oxford University Press, 2001. p. 45-80.

JACOBI, P. R. **Políticas sociais e ampliação da cidadania**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2000.

JACOBSEN, R.; FRANKENBERG, E.; LENHOFF, S. Diverse Schools in a Democratic Society: New Ways of Understanding How School Demographics Affect Civic and Political Learning. **American Educational Research Journal**, v. 49, p.812-843, 2012.

JUE, A.L.; MARR, J. A., KASSOUTAKIS, M. E.. **Mídias sociais nas empresas** .Colaboração, Inovação, Competitividade e Resultados. São Paulo: Évora, 2010.

KATSUNO, M.; TAKEI, T. School Evaluation at Japanese Schools: Policy Intentions and Practical Appropriation. **London Review of Education**, v. 6, p.171-181, 2008.

- KERBAUY, M.; FALCHETTI, C. A participação na política de assistência social. **Estudos de Sociologia**, v.15, 2010.
- KINGDON, J. W. **Agendas, alternatives, and public policies**. 2 ed. Updated. Boston: Longman, 2011.
- KLERKX, L.; LEEUWIS, C. Institutionalizing end-user demand steering in agricultural R&D: Farmer levy funding of R&D in The Netherlands. **Research Policy**, v. 37, p. 460-472, 2008.
- KOLSAKER, A.; LEE-KELLEY, L. Singing from the Same Hymnsheet? The Impact of Internal Stakeholders on the Development of e-Democracy. **Electronic Journal of e-Government**, v. 7, I. 2, p. 155-162, 2009. Disponível em: <www.ejeg.com>. Acesso em: 30 jun. 2012.
- LAISNER, R. A participação em questão: ponto ou contraponto da representação na teoria democrática? **Estudos de Sociologia**, v.14, 2009.
- LESHT, F.; WINDES, D. Administrators' Views on Factors Influencing Full-Time Faculty Members' Participation in Online Education. **Online Journal of Distance Learning Administration**, v.14, 2011.
- LOPES, F., D.; BALDI, M. Redes como perspectiva de análise e como estrutura de governança: uma análise de diferentes contribuições. **Revista de Administração Pública - RAP**, Rio de Janeiro, v. 43, p. 1007-1035, 2009.
- LÜCHMANN, L. H. H. **Possibilidades e limites da Democracia Deliberativa**: a experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – UNICAMP, Campinas, 2002.
- _____. Participação e representação nos conselhos gestores e no orçamento participativo. **Caderno CRH**, v. 21, p.87-97, 2008.
- LUSTOSA, M. C. Industrialização, Meio Ambiente, Inovação e Competitividade. In: MAY, P. H.; LUSTOSA, M. C.; VINHA, V. **Economia do meio ambiente**: teoria e prática. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.
- MAIA, R.C.M.; GOMES, W.; MARQUES, F.P.J.A. (orgs.). **Internet e participação política no Brasil**. Porto Alegre: Sulina, 2011. 296 p.
- MANIN, B. As Metamorfoses do Governo Representativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, nº 29, out. 1995.
- MARCH, J. G. **Como as decisões realmente acontecem**: princípios de tomada de decisão. São Paulo: Editora Leopardo, 2009.

MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. Elaborating the “new institutionalism”. In: RHODES, R. A. W.; BINDER, S. A.; ROCKMAN, B. A. (eds.). **The Oxford handbook of political institutions**. Oxford: Oxford University Press, 2006.

MARINS, B.R., **A vigilância sanitária, o cidadão e o direito à comunicação: um estudo sobre a rotulagem de alimentos**. 286 f. Tese (Doutorado em Vigilância Sanitária) - Fundação Oswaldo Cruz – Fiocruz, Rio de Janeiro, 2009.

MARQUES, F.P.J.A. **Participação política e internet: meios e oportunidades digitais de participação civil na democracia contemporânea, com um estudo do caso brasileiro**. 498 f. Tese (Doutorado em Comunicação e Cultura Contemporâneas) - Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2008.

_____. Participação, instituições políticas e Internet: um exame dos canais participativos nos portais da Câmara e da Presidência do Brasil. **Intercom – Revista Brasileira de Ciências da Comunicação**, São Paulo, v.33, n.1, p. 53-79, 2010a.

_____. "Muro baixo, o povo pula": iniciativas institucionais de participação digital e seus desafios fundamentais. **Opinião Pública**, v.16, p.117-142, 2010b.

MARTINS, G. A. **Estudo de Caso: uma Estratégia de Pesquisa**. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2008.

MARTINS, G. A.; THEÓPHILO, C. R. **Metodologia da Investigação Científica para Ciências Sociais Aplicadas**. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MEGGINSON et al. **Administração: conceitos e aplicações**. 4 ed. São Paulo: Harbra, 1998.

MENEZES, M. Democracia de Assembleia e Democracia de Parlamento: uma breve história das instituições democráticas. **Sociologias**, p. 20-45, 2010.

MOISÉS, M. et al. A política federal de saneamento básico e as iniciativas de participação, mobilização, controle social, educação em saúde e ambiental nos programas governamentais de saneamento. **Ciência & Saúde Coletiva**, v.15, p. 2581-2591, 2010.

MOREIRA, M. ; ESCOREL, S. Conselhos Municipais de Saúde do Brasil: um debate sobre a democratização da política de saúde nos vinte anos do SUS. **Ciência & Saúde Coletiva**, v.14, p. 795-806, 2009.

MOREIRA, P. V. **Ouvidoria Pública: Democracia e direitos fundamentais**. 132f. Dissertação (Mestrado em Direito). Vitória: Faculdade de Direito de Vitória – FDV, 2009.

MOURA, J.; SILVA, M. Atores sociais em espaços de ampliação da democracia: as redes sociais em perspectiva. **Revista de Sociologia e Política**, v.16, p.43-54, 2008.

MÜLLER NETO, J. S.; ARTMANN, E. Política, gestão e participação em saúde: reflexão ancorada na teoria da ação comunicativa de Habermas. **Ciência & Saúde Coletiva**, v.17, p. 3407, dez. 2012.

MUNCK, R. Civic Engagement and Global Citizenship in a University Context: Core Business or Desirable Add-On? **Arts and Humanities in Higher Education: An International Journal of Theory, Research and Practice**, v.9, p. 31-41, 2010.

NASSIF G. C. As Ouvidorias Públicas no contexto de um novo modelo de governança. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, Belo Horizonte, v. 73, n.º. 4, p. 45-60, out-dez. 2009.

NOVAES SOBRINHO, J.; COSTA, L.V.A. Gestão Participativa: a Experiência da Superintendência de Recursos Hídricos do Estado da Bahia. **IV Encontro Nacional da Anppas**, Brasília, 4,5 e 6 jun. 2008. Disponível em: <<http://www.anppas.org.br/encontro4/cd/ARQUIVOS/GT12-506-215-20080510161543.pdf>>.

OXHORN, P. Cidadania como consumo ou cidadania como agência: uma comparação entre as reformas de democratização da Bolívia e do Brasil. **Sociologias**, v.12, p. 18-43, 2010.

PEDRO, A.; PEREIRA, C. Participação escolar: representações dos alunos do 3º ciclo de Aveiro (Portugal). **Educação e Pesquisa: Revista da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo**, v.36(3), pp.747-762, 2010.

PESSALI, H.; DALTO, F. A mesoeconomia do desenvolvimento econômico: o papel das instituições. **Nova Economia**, v.20, p.11-37, 2010.

PINTO, A.; NAJAR, A. Cultura e instituições de saúde: estudando a participação de traços culturais da sociedade brasileira no processo de trabalho de serviços de atenção básica. **Ciência & Saúde Coletiva**, v.16, p. 4375, nov. 2011.

PLATT NETO, A. A. et al. Publicidade e Transparência das Contas Públicas: obrigatoriedade e abrangência desses princípios na administração pública brasileira. In: **Congresso USP de Controladoria e Contabilidade**, 5 out. 2005. São Paulo: USP, 2005. 12 p.

_____. Transparência das contas públicas: Um enfoque no uso da INTERNET como instrumento de publicidade na UFSC. **Revista Contemporânea de Contabilidade**. Florianópolis, v.3, n.º5, p. 135-146, jan-jun. 2006.

PÉREZ, B. et al. Cidadania e participação social: um estudo com crianças no Rio de Janeiro. **Psicologia & Sociedade**, v.20, p. 181-191, 2008.

PERUZZO, C. O rádio educativo e a cibercultura nos processos de mobilização comunitária. **Revista Famecos - Mídia, Cultura e Tecnologia**, v.18, p. 933, set-dez. 2011.

PINHEIRO, I. et al. A percepção ambiental de uma comunidade da caatinga sobre o turismo. **Revista Sociedade & Natureza**, v.23, p. 467.

PIRES, R. C (org). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. v. 7. Brasília: Ipea, 2011. 372p.

PORRAS, J. I.; COLLINS, J. C. Construindo a Visão da Empresa. In: HARVARD BUSINESS REVIEW. **Mudança**. Tradução de Afonso Celso da Cunha Serra. Rio de Janeiro: Campus. 1999. p. 29-35.

PORTO, J. B.; TAMAYO, A. Desenvolvimento e Validação da Escala de Civismo nas Organizações. **Estudos de Psicologia**, Natal, v. 8, p. 393-403, 2003.

PROVINCIALI, V. L. N. et al. A Gestão Compartilhada no Setor Público: o Caso da Companhia de Saneamento de Sergipe. **Caderno de Pesquisas em Administração**, São Paulo, v. 11, n. 3, jul-set. 2004.

RAUSCHMAYER, F.; WITTMER, H.; BERGHOFER, A. Institutional challenges for resolving conflicts between fisheries and endangered species conservation. **Marine Policy**, v. 32, p. 178-188, 2008a.

_____. Stakeholder participation in ecosystem-based approaches to fisheries management: A synthesis from European research projects. **Marine Policy**, v.32, p.243-253, 2008b.

RECUERO, R. Diga-me com quem falas e dir-te-ei quem és: A Conversação Mediada pelo Computador e as Redes Sociais na Internet. **Revista FAMECOS**, Porto Alegre, n° 38, abr. 2009.

RICHARDSON R. J. **Pesquisa Social: Métodos e Técnicas**. São Paulo: Atlas, 1999.

ROCHA, C. V.. Democracia em duas dimensões: cultura e instituições. **Sociedade e Estado**, v.24, p. 863-880, 2009.

_____. Anatomia de uma reforma: descentralização da educação pública de Minas Gerais e mudança institucional. **Dados**, v.46, p. 557-592, 2003.

ROGGERO, M. Shifting Troubles: Decision-Making versus Implementation in Participatory Watershed Governance. **Environmental Policy and Governance**, v.23, p. 63-74, 2013.

RUEDIGER, M. A. Governo eletrônico e democracia: uma análise preliminar dos impactos e potencialidades na gestão pública. **O&S**, v. 9, n. 25, p. 29-43, set-dez. 2002.

SABATIER, P. A.; WEIBLE, C. M. The advocacy coalition framework: innovations and clarifications. In: SABATIER, P. (Org.). **Theories of the policy process**. 2 ed. Boulder: Westview Press, 2007.

SANDI, A.Q. Informação e imagem organizacional: percepções e estratégias digitais. **Anais do XXX Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação**, Intercom - Unisanta/ Unisantos/Unimonte, 29 de agosto a 02 de setembro de 2007. Disponível em <www.intercom.org.br/papers/nacionais/2007/resumos/R1185-1.pdf>. Acesso em: 13 jul. 2012.

SANTAELLA, L.; LEMOS, R. **Redes sociais digitais: a cognição conectiva do twitter**. São Paulo: Paulus, 2010.

SANTOS, W. R. **Deficiência e democracia: a interpretação do Poder Judiciário sobre o benefício de prestação continuada**. 107 f. Dissertação (Mestrado em Política Social) - Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

SCOTT, W. R. **Organizations: rational, natural, and open systems**. 4. ed. Englewood Cliffs: New Jersey Prentice Hal, 1998.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. Disponível em:
<<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/>>. Acesso em: 16 jun. 2012.

_____. **Balancos e Estatísticas**. Disponível em
<<https://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt/balanco-e-estatisticas>>. Acesso em 1 jul. 2013.

SELZNICK, P. Foundations of the Theory of Organization. **American Sociological Review**, v. 13, n. 1, p. 25-35, 1948.

SETTI, A.; BÓGUS, C. Participação comunitária em um programa de intervenção em área de proteção ambiental. **Saúde e Sociedade**, v.19, p. 946-960, 2010.

SHIRKY, C. **A Cultura da Participação**. Criatividade e generosidade no mundo conectado. Rio de Janeiro: Zahar, 2011.

SILVA, A.; MACHADO, E.; SIQUEIRA, C. Melhor isso do que nada! Participação e responsabilização na gestão dos riscos do Polo Petroquímico de Camaçari (BA). **Ciência & Saúde Coletiva**, v.14, p. 2153-2162, 2009.

SILVEIRA, C. V. M. et al. Relatório de Seminário. **Portais Estaduais**, 2010. Disponível em:
<<http://vaz.blog.br/blog/wp-content/uploads/2010/06/portaisestaduais2.pdf>>. Acesso em: 10 jul. 2012.

SOUZA, A. et al. Participação social e protagonismo: reflexões a partir das Conferencias de Direitos da Criança e do Adolescente no Brasil. **Avances en Psicologia Latino americana**, v.28, p. 178, dez. 2010.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, n. 16, p. 20-44, dez. 2006.

STIGTER, K. Conviver com os riscos climáticos na agricultura requer pesquisas e políticas de extensão voltadas às necessidades dos produtores. **Scientia Agricola**, v.65, p. 108-115, 2008.

TELLES, J. A construção das políticas públicas nos espaços democráticos de participação cidadã: a violência contra pessoas idosas na agenda do movimento social. **Ciência & Saúde Coletiva**, v.15, p. 2669, set. 2010.

TRUE, J. L.; JONES, B. D.; BAUMGARTNER, F. R. Punctuated-equilibrium theory: explaining stability and change in public policymaking. In: SABATIER, P. (Org.). **Theories of the policy process**. 2 ed. Boulder: Westview Press, 2007.

VALDIVIESO, P. Capital social e desenvolvimento democrático: Porto Alegre (Brasil) e Santiago do Chile **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v.24, p.93-114, 2009.

VATTIMO, G. **Sociedade transparente**. Lisboa: Relógio D'Água Editores, 1992.

VELOSO, L.; RUFINO, I.; Craveiro, D. Participação da comunidade educativa na gestão escolar. **Educação e Pesquisa [online]**, v. 38, núm. 4, p. 815-832, out-dez. 2012.

VOMMARO, P.; VAZQUEZ, M. O caso dos Movimentos de Trabalhadores Desempregados (MTDs). **Revista Latino americana de Ciências Sociais, Ninez y Juventud**, v.6, p. 485, jul. 2008.

WAMPLER B. Que tipo de resultados devemos esperar das instituições participativas. **Diálogos para o Desenvolvimento**, Brasília, IPEA, v.7 p. 43-52, 2011.

WHITE, S. Early Participation in the American College and University Presidents Climate Commitment. **International Journal of Sustainability in Higher Education**, v.10, p. 215-227, 2009.

WILDE, M. et al. Religious Economy or Organizational Field? Predicting Bishops' Votes at the Second Vatican Council. **American Sociological Review**, v.75, p. 586-606, 2010.

APÊNDICE – Roteiro para entrevista semiestruturada

Cargo ocupado: _____

Tempo na função: _____

1. Em quais processos de mudanças, o senhor participou recentemente na STN?g
2. O senhor considera que os canais virtuais de expressão individual disponíveis a sociedade pela STN possibilitam a participação?
3. Em caso positivo, o senhor considera que essa participação engendrou algum tipo de mudança no comportamento, ou no conjunto de regras e práticas predominantes na STN? Em caso negativo, por quais razões o senhor acredita que a mudança não tenha ocorrido?
4. As práticas que o senhor observou que geraram mudanças acarretaram maior eficiência na gestão da organização?
5. Dentre as últimas mudanças enfrentadas pela STN, o senhor considera que a participação cumpriu papel fundamental?
6. Você acredita que tais iniciativas de participação contribuíram para alterar o *modus operandi* dos gestores públicos da STN? Isso foi positivo ou negativo?
7. No seu ponto de vista, essas mudanças geraram melhorias na gestão do gasto público, no sentido de diminuir o *gap* entre a ação e/ou motivação dos agentes públicos e o interesse público (*accountability*)?
8. Você gostaria de comentar algo sobre participação, iniciativas de implantação de canais virtuais de participação individual, melhoria na gestão pública?
9. Você indica algum gestor da STN que tenha algo a acrescentar sobre esse assunto?