

Em busca de modelos de agências públicas¹

Luiz Arnaldo P. da Cunha Jr., Humberto F. Martins & Joaquim Rubens F. Filho

Introdução

O artigo trata da modelagem de organizações públicas e visa a propor um modelo de categorização de agências públicas.

A modelagem de organizações públicas envolve questões relativas ao desenho macro e micro-institucional. A questão macro-institucional está relacionada às formas e regras de relacionamento da organização com os atores externos, a partir dos quais suas finalidades e requisitos de controle são estabelecidos. Esta dimensão macro-institucional remete a questões tais como: quem define as finalidades, quem provê os recursos, quem controla os resultados, quem sofre os impactos (benefícios e restrições) etc. O desenho micro-institucional está relacionado à definição de formas e regras de gestão interna que satisfaçam o efetivo alcance das finalidades e os requisitos de controle estabelecidos no âmbito macro-institucional.

Em sentido genérico, agência governamental refere-se indistintamente a qualquer órgão ou entidade governamental. No sentido específico do atual contexto da administração pública brasileira, “Agências” tem sido uma denominação que certos órgãos ou entes da administração recebem para desempenhar certas funções/atividades peculiares que requerem diferenciações (requisitos de autonomia decisória e flexibilidade de gestão) em relação à administração pública padrão. Para efeito deste trabalho, agência pública é qualquer entidade, governamental ou não, voltada direta ou indiretamente à produção de bens públicos².

Uma questão geral relativa ao desenho institucional de agências públicas enfatizada pela literatura é que a perspectiva micro institucional deve subordinar-se à macro: o desenho do modelo de gestão deve expressar o papel, a natureza das relações e os objetivos a serem alcançados. A questão do modelo de gestão (nível micro institucional) é secundária, o principal é a definição da política, da missão e dos objetivos da agência. (Bozeman, 1981)

O enfrentamento desta questão é complexo, tendo em vista a existência de fatores tais como a multiplicidade de objetivos e a dificuldade de se mensurar objetivos sociais (Tirole, 1994), a abrangência da participação de agentes externos envolvidos e a complementaridade de seus interesses, as assimetrias de informação e identificação de domínios de autoridade (Lam, 1996), a vinculação a mais de uma política pública (Mann & Anagnoson, 1982), a falta de efetiva coordenação e comunicação entre os atores (Taylor, 1984) e o potencial político das instâncias públicas específicas atuarem como atores independentes (Koppell, 2001).

Em todo caso, ainda que questões tais como a definição da política e das instâncias de formulação e supervisão sejam condições essenciais à efetividade de qualquer desenho, a questão relevante é como equacionar formas distintas de desenho institucional (nível micro) para enfrentar distintas relações e papéis institucionais (nível macro). Este paper visa contribuir para esta discussão.

O texto está estruturado em 3 partes, além da introdução. A primeira desenvolve argumentos conceituais e contextuais em favor da necessidade de ordenamento do crescimento e diferenciação da burocracia pública, justificativa para um modelo de categorização. A segunda parte apresenta o modelo desenvolvido, sua estrutura e atributos metodológicos e apresenta as categorias encontradas. A terceira parte elabora considerações finais sobre as limitações e perspectivas de aperfeiçoamento do modelo.

O problema: Porque um modelo de categorização é necessário?

Há argumentos conceituais e contextuais em favor de um modelo de categorização de agências públicas que ordene as questões micro às questões macro-institucionais quando da (re) definição de entes governamentais.

Os argumentos conceituais encontram respaldo na questão da padronização versus diferenciação de desenhos organizacionais. A padronização atende aos apelos do ganho de escala (em decisões e mecanismos de planejamento e controle) segundo uma ordem mecanicista fechada ou homogênea não complexa (linear, unidirecional, previsível). A diferenciação atende aos apelos da variedade de requisito: partes diferentes para lidar com demandas/problemas diferentes e complexos (pluralidade, ambiguidade, imprevisibilidade, circularidade)³. Trata-se de um argumento essencialmente contingencial: quanto mais complexo o ambiente, maior a necessidade de diferenciação.⁴

No nível conceitual, a questão é controlar a diferenciação (grau de autonomia e flexibilidade de gestão), de tal forma que as diversas organizações estatais não sejam nem submetidas às mesmas regras de gestão (o que representaria uma ordenação extremamente rígida em relação à dinâmica do atual contexto), nem se submetam cada qual a sua própria regra (o que seria caótico em termos de planejamento/orientação e controle). O desafio é se buscar níveis de diferenciação consistentes com categorias de requisitos macro-institucionais.

No nível contextual da administração pública brasileira contemporânea, os argumentos em favor de uma categorização de agências públicas emergem de três principais evidências relacionadas ao recente processo de implementação de agências governamentais, principalmente as reguladoras:

- o modelo de ordenação de entes governamentais preconizado pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, além de sua baixa implementação, não provê adequada solução para determinadas funções governamentais⁵, dentre as quais destaca-se a regulação –que, ademais, carece de um modelo que defina uma clara identificação de funções e papéis de formulação de políticas, regulamentação e *enforcement* (Farias, 2001);
- há uma profusão de pressões em torno da criação de entes dotados de diferenciado desenho institucional sob a denominação de agências (Araújo & Rodrigues, 2001); e
- a concepção dos entes regulatórios pioneiros (ANEEL, ANATEL e ANP) vem sendo utilizada como padrão para as demais que vem sendo criadas ou discutidas (Araújo & Rodrigues, 2001).

O próximo segmento busca propor um modelo de categorização de agências públicas.

Um modelo de categorização

O modelo proposto baseia-se na correlação de variáveis macro e micro institucionais. As variáveis macro-institucionais estão relacionadas a processos que, em última análise, definirão as finalidades (política, missão, objetivos etc.) de maior ou menor dinâmica/complexidade (pluralidade, ambiguidade, imprevisibilidade, circularidade). O Quadro 1 apresenta a definição das variáveis macro-institucionais.

As variáveis micro-institucionais estão relacionadas às características do modelo de gestão (aos mecanismos internos de autonomia, flexibilidade e controle), relacionadas no Quadro 2.

A definição inicial de uma série de dimensões para as variáveis indica a necessidade de uma

análise subsequente com vistas a reduzir essa dimensionalidade ou testar a independência e significância das variáveis. Pelas características do modelo, optou-se pela utilização da análise de conglomerados, ou *cluster analysis*, para a finalidade de redução das variáveis através da criação de aglomerados ou segmentos.

Antes de uma classificação, o que se buscou foi a própria criação dos grupos que permitiriam posterior classificação das variáveis, e o objetivo principal da análise de conglomerados é descobrir naturais agrupamentos de itens ou variáveis⁶. (Johnson , p.726)

Como não havia uma idéia a priori do número de conglomerados ou dos centros de aglomeração, optou-se pela utilização de processo hierárquico, quando as variáveis vão sendo progressivamente agrupadas segundo suas distâncias ou semelhanças.

As associações entre ambas categorias de variáveis (macro e micro-institucionais) foram estabelecidas tendo com base julgamentos⁷ de especialistas segundo uma escala ordinal que oscila entre as atribuições “altamente não recomendável” (valor -1), “indiferente” (valor 0) e “altamente recomendável” (valor +7). O Quadro 3 apresenta a matriz das associações com os valores atribuídos.

Para o processamento das variáveis pesquisadas, utilizou-se o pacote estatístico SPSS versão 9, com as opções de encadeamento entre grupos e semelhança segundo o quadrado da distância euclidiana, solicitando-se uma tabela de agrupamento das variáveis entre 3 e 7 grupos. Através do dendograma (Figura 1), ou gráfico em árvore, é possível avaliar as etapas de agrupamento e identificar o número mais adequado de grupos.

A validação dos grupamentos criados pela análise de conglomerados é heurística, baseada em algoritmos, e suportada principalmente pela análise e experiência dos especialistas e do referencial teórico, sem o apoio de um raciocínio estatístico mais rigoroso. Malhotra (2001) afirma que “os processos formais para avaliar a confiabilidade e a validade de soluções de conglomerados são complexos e nem sempre defensáveis” (p.535), sugerindo que sejam utilizados outros métodos de aglomeração ou sua aplicação em cada metade da amostra e comparar os grupamentos formados. Nesse sentido, cabe mencionar que o resultado na análise foi apreciado e ratificado pelo grupo de especialistas.

Como confirmação, os resultados obtidos com outras técnicas de aglomeração foram semelhantes. Além disso, para o objetivo de reduzir o número de variáveis de uma forma significativa ao modelo teórico em construção, os aglomerados formados mostraram-se significativos.

A análise do dendograma (Figura 1) e da matriz de grupamento (Quadro 4) indica a existência de seis grupos de processos centrais no provimento de bens públicos, apresentados no Quadro 5.

Estes 6 grupos de processos sugerem 5 categorias de agências governamentais, caracterizados no Quadro 6: reguladoras, de fomento ou desenvolvimento, estratégicas, executivas e de produção.

Os grupos encontrados são padrões ou categorias de agências às quais poderiam ser atribuídos diferenciados arranjos micro-institucionais (Quadro 7).

Considerações Finais

O presente modelo vai ao encontro da necessidade de se ordenar o crescimento da burocracia pública, inercialmente entrópico tendo em vista fatores tais como variedade de requisito e tendência à crescente busca por incrementos orçamentários e consolidação de

posições de poder. A necessidade de ordenamento da burocracia governamental passa pela definição e concepções, modelos e instrumentos que parametrizem o desenho de agências públicas governamentais ou não. Conforme o argumento implícito deste paper, é possível que tal desafio seja vencido de forma sistemática, segundo critérios e parâmetros claramente estabelecidos –ainda que não sejam estes definidos no modelo apresentado.

As limitações da presente proposta são inerentes à natureza dos modelos em geral. Modelos são representações limitadas da realidade. Incorporam variáveis relevantes, mas deixam outras de fora. Haverá sempre modelos concorrentes, complementares ou divergentes. Nesse sentido, não se espera que os grupamentos sejam 100% eficazes. Não obstante, o modelo proposto é uma ferramenta analítica que visa a auxiliar decisões de políticas de gestão pública. A sensibilidade dos decisores na sua implementação é um fator fundamental.

Há amplo horizonte quer para o aperfeiçoamento do atual modelo, quer para a concepção de modelos concorrentes ou segmentados em áreas ou circunstâncias específicas, assim como para a realização de estudos comparativos de áreas distintas, com diferentes desenhos e padrões de efetividade.

Referências

- Aucoin, P. (1995) *The New Public Management: Canada in Comparative Perspective*, Montreal: IRPP.
- Barzelay, M. (2000) *The New Public Management: Improving Research and Policy Dialogue*, Berkeley: University of California Press.
- Bertalanfy, L. *Teoria Geral dos Sistemas*. Pioneira, 1969.
- Boston, J. et al. (1991) *Reshaping the State: New Zealand Bureaucratic Revolution*, Auckland: Oxford University Press.
- Bozeman, Barry. *Organization Design in the Public Bureaucracy*. *American Review of Public Administration*; Parkville; Summer 1981; Volume 15, Issue 2, 107-19.
- Brinton, M. & Nee, V. (1998) *New Institutionalism in Sociology*, Russell Sage Foundation.
- Buchanan, J. 1968. *The demand and supply of public goods*. Chicago. Rand MacNally.
- Burns, T. & Stalker, G. M. 1961. *The management of innovation*. Tavistock.
- Cornes, R & Sandler, T. 1996. *The theory of externalities, public goods and club goods*. Cambridge University Press.
- Hair, J. F. Jr.; Anderson, Rolph, E.; Tatham, Ronald I.; Black, William C. *Multivariate data analysis*. 5.ed. Upper Saddle River: Prentice Hall, 1998.
- Holmes, M. & Shand, D. (1995) "Management Reform: Some Practitioner Perspectives on the Past Ten Years", *Governance*, v.18, 4.
- Hood, C. (1991) "A Public Management for All Seasons", *Public Administration*, 69:3-19.
- & Jackson, M. (1991) *Administrative Argument*, Aldershot: Dartmouth.
- Inge, K., Grunberg, I. & Stern, M. 1999. *Global public goods*. Oxford University Press.
- Johnson, R. A.; Wichern, D. W. *Applied multivariate statistical analysis*. 4.ed. Upper Saddle River: Prentice Hall, 1998.
- Koppell, Jonathan G S. *Hybrid organizations and the alignment of interests: The case of Fannie Mae and Freddie Mac*. *Public Administration Review*; Washington; Jul/Aug 2001; 61, 4: 468-482.
- Lam, Wai Fung. *Institutional design of public agencies and coproduction: A study of irrigation associations in Taiwan*. *World Development*; Oxford; Jun 1996; 24, 6: 1039-56.
- Malhotra, Naresh K. *Pesquisa de marketing: uma orientação aplicada*. 3.ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

- Mann, Dean E & Anagnoson, J. Theodore. Consequences of Federal Agency Reorganization: A Symposium. *Southern Review of Public Administration*; Montgomery; Winter 1982; 5; 4: 399-418.
- Moore, M. (1995) *Creating Public Value: Strategic Management in Government*, Cambridge: Harvard University Press.
- Morgan, G. 1997. *Images of organization*. Sage.
- Musgrave, R & Peacock, A. 1959. *Classics in the theory of public finance*. MacMillan.
- Samuelson, P. 1954. The pure theory of public expenditure. *Review of Economic and Statistics*, 11:387-9.
- Schick, A. (1996) *The spirit of reform: managing the New Zealand state sector in a time of change*, Wellington: State Services Commission and the Treasury.
- Taylor, Robert W. *Managing Terrorist Incidents*. The Bureaucrat; New Brunswick; Winter 1983/1984, 12;4: 53-114.
- Tirole, Jean. The internal organization of government. *Oxford Economic Papers*; Oxford; Jan 1994; 46, 1: 1-30.
- Tolbert P. & Zucker, L.. 1997. The institutionalization of institutional theory. In: *The handbook of organizational studies*. Sage.

OS AUTORES

Luiz Arnaldo Pereira da Cunha Jr. é diretor de desenvolvimento setorial da agência nacional de saúde suplementar (ANS), já ocupou diversos cargos de direção nas áreas da saúde e gestão governamental. Administrador, mestrando em regulação em saúde suplementar pela FGV/EPGE-ENSP.

Humberto Falcao Martins é professor-colaborador da FGV, consultor em gestão pública e diretor do Instituto Publix para o Desenvolvimento da Gestão Pública. Administrador, mestre e doutorando em administração pela FGV/EBAP.

Joaquim Rubens Fontes Filho é gerente de planejamento estratégico da PREVI e professor-colaborador da FGV. Engenheiro de produção, mestre em engenharia da produção (COPPE), mestre em administração pública (FGV/EBAP) e doutorando em administração pela FGV/EBAP.

Figuras, Quadros e Tabelas

Quadro 1. Relação de variáveis macro-institucionais

Categoria	Variável
Processos	<ol style="list-style-type: none">1. Regulação2. Fomento3. Coerção (vigilância, patrulhamento, repressão)4. Formulação de políticas públicas5. Representação judicial6. Relações internacionais7. Polícia administrativa8. Assistência à saúde9. Ensino10. Assistência social11. Produção industrial12. Pesquisa13. Desenvolvimento tecnológico14. Provimento de serviços comerciais15. Coleta, registro, manutenção e difusão de informações16. Manutenção e reparos17. Manutenção de acervos18. Extensão e assistência técnica19. Ações de defesa civil20. Prestação de serviços administrativos21. Articulação e representação de interesses22. Comunicação social23. Cooperação

Quadro 2. Relação de variáveis micro-institucionais

Categoria	Variável
Organização & gestão	<ol style="list-style-type: none"> 1. Diretoria colegiada 2. Mandato fixo dos dirigentes 3. Renovação não-coincidente de mandatos 4. Aprovação de nomeações pelo Senado 5. Contrato de gestão 6. Supervisão de conselho de política específica 7. Câmara técnica específica 8. Definir estrutura organizacional e aprovar regimento
Processo decisório	<ol style="list-style-type: none"> 9. Instância última de recurso 10. Autonomia técnico-normativa
Recursos humanos	<ol style="list-style-type: none"> 11. Carreira específica 12. Regime celetista 13. Definir quadro de pessoal (Quantitativo e cargos) 14. Definir critérios, regras e processos de admissão/demissão de RH 15. Definir níveis de remuneração, benefícios e vantagens 16. Definir critérios para progressão e capacitação 17. Autorizar afastamento do país 18. Autorizar horas extras 19. Pagar bônus de produtividade 20. Sistema informatizado próprio de gestão de RH (inclusive folha)
Licitações e contratos	<ol style="list-style-type: none"> 21. Definir procedimentos, limites, modalidades e prazos de aquisição 22. Definir critérios próprios de apresentação e julgamento de propostas 23. Definir regras de gestão e negociação de contratos e convênios 24. Sistema próprio de gestão de compras, materiais e contratos
Orçamento & finanças	<ol style="list-style-type: none"> 25. Orçamento global por categoria econômica 26. Repasse de recursos segundo cronograma pré-definido 27. Plano de contas próprio 28. Contabilidade gerencial baseada em controle de custos 29. Sistema informatizado próprio de execução financeira e contábil
Patrimônio	<ol style="list-style-type: none"> 30. Alienar inservíveis ou para atualização tecnológica
Transparência e acesso	<ol style="list-style-type: none"> 31. Corregedoria 32. Ouvidoria 33. Consulta pública 34. Audiência pública 35. Divulgação de atos e fatos via <i>webpage</i>

Quadro 3. Matriz das associações com valores atribuídos

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	
	Regulação	Fomento	Coerção (vigilância, patulhamento, repressão)	Formulação de políticas públicas	Representação judicial	Relações internacionais	Polícia administrativa	Assistência à saúde	Ensino	Assistência social	Produção industrial	Pesquisa	Desenvolvimento tecnológico	Provisionamento de serviços comerciais	Coleta, registro, manutenção e difusão de informações	Manutenção e reparos	Manutenção de acervos	Extensão e assistência técnica	Ações de defesa civil	Prestação de serviços administrativos	Articulação e representação de interesses	Comunicação social	Cooperação	
1	Diretoria colegiada	7	7																					
2	Mandato fixo dos dirigentes	7																						
3	Renovação não-coincidente de mandatos	7																						
4	Aprovação de nomeações pelo Senado	7																						
5	Contrato de gestão	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7
6	Supervisão de conselho de política específica	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7
7	Câmara técnica específica	7																						
8	Definir estrutura organizacional e aprovar regimento	7	7																					
9	Instância última de recurso	7																						
10	Autonomia técnico-normativa	7	7																					
11	Carreira específica	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7
12	Regime celetista	-1																						
13	Definir quadro de pessoal (Quantitativo e cargos)	7	7																					
14	Definir critérios, regras e processos de admissão/demissão de	7	7																					
15	Definir níveis de remuneração, benefícios e vantagens	7	7																					
16	Definir critérios para progressão e capacitação	7	7																					
17	Autorizar afastamento do país	7	7																					
18	Autorizar horas extras	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7
19	Pagar bônus de produtividade	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7
20	Sistema informatizado próprio de gestão de RH (inclusive folh	7																						
21	Definir procedimentos, limites, modalidades e prazos de aquis	7																						
22	Definir critérios próprios de apresentação e julgamento de pro	7																						
23	Definir regras de gestão e negociação de contratos e convênci	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7
24	Sistema próprio de gestão de compras, materiais e contratos	7	7																					
25	Orcamento global por categoria econômica	7	7																					
26	Repasse de recursos segundo cronograma pré-definido	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7
27	Plano de contas próprio	7	7																					
28	Contabilidade gerencial baseada em controle de custos	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7
29	Sistema informatizado próprio de execução financeira e contá	7	7																					
30	Alienar inservíveis ou para atualização tecnológica	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7
31	Corregedoria	7	7	7																				
32	Ouvidoria	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7
33	Consulta pública	7	7	7																				
34	Audiência pública	7	7	7																				
35	Divulgação de atos e fatos via webpage	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7

Quadro 4. Matriz de grupamento (*Cluster Membership*)

Variáveis e seus grupos	Quantidade de clusters				
	7	6	5	4	3
Regulação	1	1	1	1	1
Fomento	2	2	2	1	1
Coerção (vigilância, patrulhamento, repressão)	3	3	3	2	2
Formulação de políticas públicas	3	3	3	2	2
Representação judicial	3	3	3	2	2
Relações internacionais	3	3	3	2	2
Polícia administrativa	4	4	4	3	3
Assistência à saúde	5	5	5	4	3
Ensino	5	5	5	4	3
Assistência social	5	5	5	4	3
Produção industrial	6	6	5	4	3
Pesquisa	5	5	5	4	3
Desenvolvimento tecnológico	5	5	5	4	3
Provimento de serviços comerciais	6	6	5	4	3
Coleta, registro, manut. e difusão de informações	5	5	5	4	3
Manutenção e reparos	5	5	5	4	3
Manutenção de acervos	5	5	5	4	3
Extensão e assistência técnica	5	5	5	4	3
Ações de defesa civil	5	5	5	4	3
Prestação de serviços administrativos	5	5	5	4	3
Articulação e representação de interesses	7	4	4	3	3
Comunicação social	7	4	4	3	3
Cooperação	7	4	4	3	3

Quadro 5. Composição dos grupos

Grupo	Denominação	Processos
1	Regulação	1. Regulação
2	Fomento	2. Fomento
3	Núcleo estratégico	3. Coerção (vigilância, patrulhamento, repressão) 4. Formulação de políticas públicas 5. Representação judicial 6. Relações internacionais
4	Suporte/contato	7. Polícia administrativa 21. Articulação e representação de interesses 22. Comunicação social 23. Cooperação
5	Prestação de serviços	8. Assistência à saúde 9. Ensino 10. Assistência social 12. Pesquisa 13. Desenvolvimento tecnológico 15. Coleta, registro, manutenção e difusão de informações 16. Manutenção e reparos 17. Manutenção de acervos 18. Extensão e assistência técnica 19. Ações de defesa civil 20. Prestação de serviços administrativos
6	Produção comercial de bens e serviços	11. Produção industrial 14. Provimento de serviços comerciais

Quadro 6. Modelos de Agências e suas características

Grupo	Processos	Modelos de agências		Modelo Jurídico	
		governamentais	Entes privados		
1	Regulação	Regulação	AGÊNCIAS REGULADORAS	Não se aplica	Autarquia
2	Fomento	Fomento	AGÊNCIAS DE FOMENTO OU DESENVOLVIMENTO		
3	Núcleo estratégico	Coerção (vigilância, patrulhamento, repressão) Formulação de políticas públicas Representação judicial Relações internacionais	AGÊNCIAS ESTRATÉGICAS		Autarquia Ministério
4	Suporte/ contato	Polícia administrativa Articulação e representação de interesses Comunicação social Cooperação	AGÊNCIAS EXECUTIVAS	Terceirização Concessão Publicização (OS, OSCIP ou outros entes de cooperação mediante convênio)	Autarquia Fundação
5	Prestação de serviços	Assistência à saúde Ensino Assistência social Pesquisa Desenvolvimento tecnológico Coleta, registro, manutenção e difusão de informações Manutenção e reparos Manutenção de acervos Extensão e assistência técnica Ações de defesa civil Prestação de serviços administrativos			
6	Produção comercial de bens e serviços	Produção industrial Provimento de serviços comerciais	AGÊNCIA DE PRODUÇÃO	Privatização Concessão	Empresa pública Sociedade de Economia Mista

Quadro 7. Matriz dos atributos micro-institucionais pro modelo de agência.

[ANEXOS](#)

¹ Somos gratos a João Guedes por sua contribuição ao debate sobre o tratamento às variáveis analisadas neste trabalho.

² O termo “bem público” está sendo utilizado de forma genérica para denotar bens públicos puros, impuros e, segundo a literatura econômica, alguns bens privados tradicionalmente providos pelo setor público. Na literatura convencional (Musgrave & Peacock, 1959; Samuelson, 1954; Buchanan, 1968), a definição genérica de bens públicos baseia-se em duas propriedades: consumo não rival e inexcludabilidade. O caráter da não rivalidade está na possibilidade de que a utilização de um bem público por uma pessoa ou grupo não implica em privar outras pessoas ou grupos de utilizá-los (como um sinal de trânsito, por exemplo, ao passo que um automóvel, tipicamente um bem privado, quando é utilizado por uns não pode ser utilizado por outros ao mesmo tempo). O caráter da não excludabilidade reside na oferta para todos, daquilo que não pode ser ofertado apenas para um ou um grupo restrito (novamente, no exemplo do sinal de trânsito, não caberia, do ponto de vista econômico, um sinal de trânsito para certos grupos e outro para outros). Conforme o exemplo, o sinal de trânsito, seu significado compartilhado e as expectativas comportamentais que engendra, é um bem público. A paz, a defesa nacional, a lei, a gestão pública, a biodiversidade, as artes e os monumentos são bens públicos, alguns ditos meritórios, por não serem vendáveis e atribuíveis grande valor. Poucos bens são puramente públicos ou privados. A maioria dos bens público é impura, distantes em variáveis extensões dos pólos de um continuum público-privado. Há duas categorias de bens públicos impuros: a) aqueles cujo consumo é não rival, mas excludente (redes e clubes); e b) aqueles cujo consumo é rival, mas não excludente (recursos comuns utilizados em revezamento). Bens públicos também podem ser considerados externalidades positivas (Cornes & Sandler, 1996), como subprodutos positivos na esfera pública de ações privadas (como, por exemplo a educação de mulheres, que contém o crescimento populacional e diminui a taxa de mortalidade infantil). Há também bens públicos globais, quasi-universais na medida em que dizem respeito a vários países, povos e gerações (Inge, Grunberg & Stern, 1999).

³ Variedade de requisito é um dos princípios originalmente estabelecidos no âmbito da teoria geral dos sistemas. Trata-se da (Bertalanfy, 1969)

⁴ Uma grande parte das abordagens contemporâneas sobre gestão e transformação organizacional se baseia no argumento da *covariação estrutural*. A noção de covariação estrutural coloca em relevo a relação entre a estrutura organizacional e a dinâmica do ambiente externo à organização, a partir de variáveis tais como tecnologia, mercado e pessoas (Burns & Stalker, 1961; Woodward, 1965). A grande contribuição destas escolas foi a proposição de que há uma dinâmica organizacional em função do ambiente externo: na medida em que há variações na tecnologia (inovação), mercados (expansão, diversificação) e pessoas (cultura); varia a estrutura, de tal forma que a organização possa se manter capaz de responder e provocar demandas do ambiente e, por conseguinte, sustentar sua sobrevivência. A utilidade do conceito de covariação estrutural decorre da própria complexidade da sociedade contemporânea, marcada por incertezas, imprevisibilidades, turbulências e perplexidades, que impõem às organizações contemporâneas ameaças e oportunidades decorrentes de variáveis econômicas, mercadológicas, culturais ou tecnológicas cada vez mais instáveis. (Tolbert & Zucker, 1997) Sobretudo, o conceito de covariação estrutural pode ser expandido para comportar a correlação entre a estrutura organizacionais e variáveis contextuais pertencentes a domínios mais sutis (psiquê, cultura etc...), de uma forma biunívoca (no sentido de que uma estrutura interna cria a outra externa e vice-versa, como propõe a *autopoiesis*) e mediante um padrão de comportamento ou interrelação não linear (como propõe a abordagem da complexidade). Morgan (1997) se refere à ampliação desta perspectiva como um “novo contingencialismo”.

⁵ O modelo de diferenciação proposto pelo Plano Diretor (agências executivas para atividades exclusivas e organizações sociais para atividades não exclusivas) contemplava a questão, mas deixava algumas situações sujeitas a difícil enquadramento (caso de organizações que atuam nos processos de formulação de políticas, tais como, por exemplo, agências de planejamento, fóruns, conselhos, centros de informação).

⁶ Sobre esse método e suas premissas, é importante destacar que os requisitos usuais de normalidade, linearidade e homoscedasticidade da amostra não são críticos para sua utilização. (Hair et al, p.490)

⁷ Há dois pressupostos básicos que presidiram os julgamentos: a) quanto maior a complexidade macro-institucional, maior o grau de autonomia e flexibilidade micro-institucional necessário; e b) quanto maior o grau de autonomia e flexibilidade maiores os requisitos de *accountability* em termos de transparência, permeabilidade, controle e enquadramento programático.

Estes pressupostos constituem os dois argumentos centrais do denominado *New Public Management* (NPM). O termo foi originalmente cunhado como recurso estruturador da discussão acadêmica sobre as transformações na gestão pública e no Estado ocorridos desde a década de 80 (Hood 1991). O NPM pode ser definido como um campo de discussão acadêmica, profissional e de políticas públicas sobre as questões relativas a gestão pública e desempenho da função executiva de governo (Barzelay 2000b).

O NPM é um grupo de argumentos e filosofias administrativas propostos como um novo paradigma de gestão pública a partir da emergência dos temas crise e reforma do estado (Hood & Jackson 1991). Em uma perspectiva geral, o NPM propõe um modelo de gestão pública com as seguintes características: orientado para resultado, descentralização, flexibilidade, melhoria do desempenho, pagamento por desempenho, competitividade interna e externa, *accountability*, autonomia decisória diferenciada, terceirização e desenho organizacional inovativo. (Holmes & Shand 1995; Hood & Jackson 1991) As doutrinas do NPM emanam de valores relacionados à eficiência, teorias no campo denominado neoinstitucionalismo econômico (Aucoin 1990; Boston 1991) e gestão empresarial (Aucoin 1995; Moore 1994; Schick 1996) em especial relacionados à estratégia e comportamento organizacional.

O neoinstitucionalismo econômico (NIE) é uma perspectiva de pensamento normalmente relacionada às teorias da escolha pública, da agência (agente-principal) e da firma. A teoria da agência baseia-se na idéia de que a organização ou as relações econômicas entre diversos agentes é essencialmente fundada no desacordo de interesses, daí a necessidade se estabelecerem arranjos contratuais que os regulem. De acordo com a teoria da escolha pública, as instituições (em sentido análogo às organizações) interferem nas decisões racionais dos atores públicos, limitando ainda mais sua racionalidade (em relação à parâmetros de mercado, que, segundo a teoria da firma, não se sujeitariam a custos de transação internos e externos). O NIE implica em uma visão crítica sobre a burocracia governamental no sentido de denunciar sua tendência auto-orientada e prescreve um extensivo controle político voltado à redução de custos e resultados. O argumento principal subjacente às teorias contemporâneas de gestão empresarial, em especial relacionados à estratégia e comportamento organizacional, é o mesmo argumento contingencial objeto na nota 1 acima.