

FUCAPE FUNDAÇÃO DE PESQUISA E ENSINO

KEILLA EUDOKSA VASCONCELOS LEITE

**BARREIRAS À IMPLANTAÇÃO DO
NEW PUBLIC MANAGEMENT:
lançando luzes no contexto brasileiro**

**VITÓRIA
2020**

KEILLA EUDOKSA VASCONCELOS LEITE

**BARREIRAS À IMPLANTAÇÃO DO
NEW PUBLIC MANAGEMENT:
lançando luzes no contexto brasileiro**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Fucape Fundação de Pesquisa e Ensino, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Administração.

Orientador: Prof. Dr. Nelson Oliveira Stefanelli.

**VITÓRIA
2020**

KEILLA EUDOKSA VASCONCELOS LEITE

**BARREIRAS À IMPLANTAÇÃO DO
NEW PUBLIC MANAGEMENT:
lançando luzes no contexto brasileiro**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Fucape Fundação de Pesquisa e Ensino, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Administração.

Aprovada em 07 de outubro de 2020.

COMISSÃO EXAMINADORA

**Prof° Dr. João Eudes Bezerra Filho
Fucape Fundação de Pesquisa e Ensino**

**Prof° Dr. Nelson Oliveira Stefanelli
Fucape Fundação de Pesquisa e Ensino**

**Prof° Dr.: Olavo Venturim Caldas
Fucape Fundação de Pesquisa e Ensino**

Acima de tudo e de todos, dedico esta etapa da minha vida materializada sobretudo neste projeto, a Deus, à divina Ruah, que me criou e me sustenta com vida e saúde até hoje. Sem esse Espírito não teria tido forças para recriar o sonho acadêmico do mestrado e caminhar até aqui. A Ele minha eterna gratidão e louvor.

AGRADECIMENTOS

À minha mãe Iris, que me educou para “*estudar e ser gente*”, me poupando de tantos outros afazeres e me nutrindo com amoroso serviço.

Ao meu pai José, (*in memoriam*) que, apesar de apenas seis anos de convivência comigo, foi o canal de Deus para minha existência e me trouxe a certeza de que o amor é maior do que a vida.

Aos meus tão queridos irmãos, Karine e Flávio, por me ajudarem a ser quem eu posso ser hoje - só por hoje.

Ao meu amado filho, Efraim, meu campeão, por me inspirar diariamente a viver e a acreditar que o futuro é mais que um tempo porvir, é um sonho a ser construído a partir do agora.

Aos meus familiares todos, por tantas alegrias compartilhadas ao longo da vida e deste caminho em particular, renovando poderosamente minhas energias em momentos críticos.

Ao meu amado esposo Adriano, por sua alegria, compreensão, incentivo e apoio constantes.

Aos demais amigos e amigas que, ao longo do caminho, torceram por mim. Em especial à Eliane (*in memoriam*), que me ajudou a esperar pelo momento certo, me inspirando a traçar rotas alternativas, mesmo sem saber que o fazia.

Aos colegas e professores do curso de Mestrado da Fundação Instituto Capixaba de Pesquisas em Contabilidade, Economia e Finanças, pelo convívio alegre e descontraído, bem como pela partilha e crescimento em divertidas e calorosas discussões.

Aos meus caros orientadores Emerson Wagner Mainardes e Nelson Oliveira Stefanelli, pelas análises criteriosas e pelas valiosas e experientes contribuições, sem as quais esse projeto jamais chegaria a este nível.

“Tudo tem o seu tempo determinado, e há tempo para todo o propósito debaixo do céu. Há tempo de nascer, e tempo de morrer; tempo de plantar, e tempo de arrancar o que se plantou; tempo de matar, e tempo de curar; tempo de derrubar, e tempo de edificar; tempo de chorar, e tempo de rir; tempo de prantear, e tempo de dançar; [...] Tudo fez formoso em seu tempo; também pôs o mundo no coração do homem, sem que este possa descobrir a obra que Deus fez desde o princípio até ao fim. Já tenho entendido que não há coisa melhor para eles do que alegrar-se e fazer bem na sua vida; e também que todo o homem coma e beba, e goze do bem de todo o seu trabalho; isto é um dom de Deus.”

(Eclesiastes 3:1-4; 11-13)

RESUMO

O presente estudo teve como objetivo mapear, reunir e sistematizar as barreiras à implantação do *New Public Management* (NPM) no contexto brasileiro. Por meio de levantamento bibliográfico foi feito um mapeamento das barreiras descritas de forma dispersa na literatura científica. A partir desse levantamento, foi realizada uma pesquisa com questionários para captar a percepção dos agentes públicos brasileiros sobre as referidas barreiras. Os respondentes foram indagados sobre a importância de cada barreira presente na literatura para a implantação de formas mais avançadas e modernas de gestão pública. Com o intuito de agrupar as barreiras de forma a facilitar o tratamento destas pelos gestores, as barreiras listadas na literatura foram reunidas em 2 fatores por meio da análise fatorial exploratória. Também foi elaborado um ranking com as barreiras mapeadas a partir da percepção dos servidores públicos entrevistados.

Palavras-chave: *New Public Management* (NPM); Barreiras na gestão pública brasileira; Efetividade nas políticas públicas; Gestores públicos no Brasil.

ABSTRACT

The present study aimed to map, gather and systematize the barriers to the implementation of New Public Management (NPM) in the Brazilian context. Through a bibliographic survey, a mapping of the barriers described in a dispersed way was made in the scientific literature. Based on this survey, a survey was conducted with questionnaires to capture the perception of Brazilian public agents about these barriers. Respondents were asked about the importance of each barrier present in the literature for the implementation of more advanced and modern forms of public management. In order to group the barriers in order to facilitate their treatment by managers, the barriers listed in the literature were combined into 2 factors through exploratory factor analysis. A ranking was also prepared with the barriers mapped from the perception of the interviewed public servants.

Keywords: New Public Management (NPM); Barriers in Brazilian public management; Effectiveness in public policies; Public managers in Brazil.

SUMÁRIO

Capítulo 1	10
1. INTRODUÇÃO	10
Capítulo 2	15
2. REFERENCIAL TEÓRICO.....	15
2.1 Da Burocracia ao <i>New Public Management</i>	15
2.2 Críticas ao NPM e barreiras à sua efetiva implantação.....	19
Capítulo 3	33
3. METODOLOGIA DA PESQUISA.....	33
3.1. Tipo de pesquisa	33
3.2. Elaboração do mapeamento das barreiras e do instrumento de coleta de dados	33
3.3. Composição da amostra.....	36
3.4. Elaboração do questionário e coleta de dados	36
3.5. Análise dos dados.....	38
Capítulo 4	42
4. RESULTADOS.....	42
4.1. Revisão da literatura e mapeamento das barreiras.....	42
4.2. Agrupamentos das barreiras mapeadas com base em análise fatorial exploratória.....	42
4.3. Barreiras ao NPM de maior impacto.....	53
4.4. Discussão dos resultados.....	55
Capítulo 5	62
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	62
REFERÊNCIAS.....	66
APÊNDICE A - QUESTIONÁRIO DE PESQUISA.....	70

Capítulo 1

1. INTRODUÇÃO

A partir dos anos 80 houve um movimento de afastamento do sistema da administração pública burocrática em direção ao gerencialismo (Hyndman et al., 2014 e Pollitt & Bouckaert, 2011). O gerencialismo também ficou conhecido como nova gestão pública (NGP) ou *new public management* (NPM). O NPM se utiliza de ferramentas de prestação de contas inspiradas no setor privado (Hyndman et al., 2014) e os governos locais, em muitos países, estão implementando o NPM a fim de melhorar a qualidade e a produtividade dos serviços públicos (Galera, Rodrigues, & Hernandez, 2008).

Em princípio, o gerencialismo está associado à melhoria do desempenho, diminuição de custos, melhorias na eficácia, na eficiência, na satisfação do cliente, maior transparência e flexibilidade (O'Flynn, 2007). Entretanto, Pollitt & Bouckaert (2011) informam que, na prática, os passos dados para avaliação da efetiva melhoria no desempenho foram quase sempre tímidos. No mesmo sentido, o estudo de Pollitt and Dan (2011) aponta que, em que pese as reformas do NPM terem sido tão difundidas, a base de evidências destas reformas ainda é frágil.

Apesar das pressões globais levarem os governos a proporem mudanças administrativas, elas não determinam com exata precisão o que realmente os governos internos escolhem fazer. Portanto, pressões não forçam os governos a "fazer o NPM", conforme Pollitt (2001), ao estudar os movimentos de convergências e diferenças locais das reformas administrativas.

Os estudos de Pollitte e Bouckaert (2011) e de Hyndman et al. (2014) informam que a gestão no setor público tende a se mover de um modelo burocrático administrativo para o modelo gerencialista e deste para o de governança pública ou *public governance* (PG). Nas últimas décadas, tornou-se comum no campo científico sobre gestão pública, estudos sobre a mudança de formas mais hierarquizadas e institucionalizadas de gestão para as formas de governança menos formalizadas (Termeer, 2009). Essas mudanças também envolvem alternativas estratégicas, como gestão em redes, governança interativa, colaboração e gestão inclusiva e deliberativa, além da formação de parcerias (Termeer, 2009). Tais estratégias estão dentro do modelo de PG.

Também lançando luzes ao modelo de PG, especialmente no aspecto da governança interativa, o estudo de Baptista, Alves & Matos (2019) traz uma revisão da literatura e faz uma análise contextualizada dos possíveis motivos que levam as organizações do setor público a co-criar com os cidadãos e a identificar possíveis barreiras que podem dificultar a adoção da co-criação em ambientes públicos.

Embora esses movimentos de reformas administrativas tenham sido muito difundidos, a base empírica de evidências sobre a efetiva implantação desses novos modelos de gestão ainda é deficitária (Pollitt & Dan, 2011).

Segundo Waheduzzman (2019), o NPM é um modelo de transição entre o modelo burocrático e o modelo de PG, sendo este último mais difundido e implementado atualmente em países mais desenvolvidos. Desta forma, o NPM precisa ser implementado com sucesso em países em desenvolvimento antes da implantação do modelo de PG (Waheduzzman, 2019). Portanto, é relevante identificar as dificuldades enfrentadas pelos governos locais para a implantação do NPM, especialmente em países em desenvolvimento como o Brasil. Assim sendo,

quais são as barreiras enfrentadas pelos governos para a efetiva implantação do NPM? Diante disso, o presente estudo tem como objetivo identificar as barreiras para a implementação do NPM, e, com base na análise da percepção de servidores públicos brasileiros, incluindo as três esferas de poder, federal, estadual e municipal, em todas as regiões do Brasil, sistematizar essas barreiras, conforme definido na seção de metodologia.

O presente estudo busca preencher a lacuna na literatura científica sobre a sistematização das barreiras à implantação do NPM, que se encontram descritas de maneira dispersa na literatura. A literatura sobre o tema aponta como barreiras ao NPM principalmente fatores ligados às deficiências em termos de tecnologia da informação e de processos contábeis para mensuração e divulgação de resultados. Exemplos disto constam em alguns estudos: Williams, Brown e Springer (2012), que indicaram a falta de recursos para *benchmarking* e a inércia como geradores de relutância para a adoção de novas práticas de gestão mais eficientes; Brusca (2010) apontou deficiências de boas práticas contábeis e na contabilidade de custos; Moreno-Enguix, Lorente-Bayona e Gras-Gil (2019) mostraram uma relação significativa entre e-governo e eficiência; e Navarro, Alcaráz e Ortíz (2010) e García-Unanue, Felipe e Gallardo (2015) indicaram deficiências na padronização de tecnologia da informação, falta de canais de informação adequados, dispersão de informações e falta de transparência; Galera, Rodrigues e Hernandez (2008) reportaram ausência de indicadores como uma barreira a efetiva implantação do NPM.

No contexto brasileiro Cavalcante (2018) analisou a adoção das tendências internacionais da administração pública brasileira, em termos de princípios e diretrizes de gestão nas áreas de inovação. Ao focar a tendência de adoção de

políticas públicas, Cavalcante (2018) verificou que em 90% dos documentos analisados existem pelo menos um princípio/diretriz do pós-gerencialismo como: participação/engajamento, colaboração/parceria e coordenação/controle.

Porém, até o presente momento, não foram encontrados na literatura estudos que registrem as dificuldades à implantação do NPM no contexto brasileiro sob o ponto de vista da percepção dos agentes públicos envolvidos/participantes nos processos de gestão das políticas públicas. Também, ainda não foram encontrados estudos que agrupem as barreiras apontadas na literatura que dificultam a implantação do NPM.

Além disso, conforme descrito nas seções de referencial teórico e de metodologia, ainda não foi encontrado um corpo de evidências robusto sobre a implantação efetiva do gerencialismo no Brasil, nem sobre quais as barreiras enfrentadas para a consolidação das reformas administrativas. Assim, o presente estudo busca preencher as lacunas teóricas quanto: a) quais são as barreiras existentes na literatura para a efetiva implantação do NPM?; b) é possível sistematizar essas barreiras em forma de constructos mais abrangentes? c) quais as barreiras são mais relevantes para a administração pública brasileira, sob o ponto de vista dos servidores públicos, que são os agentes necessariamente envolvidos na implantação das políticas públicas? A contribuição inovadora do presente trabalho é dar respostas a essas perguntas.

Portanto, o presente estudo buscou mapear, reunir e sistematizar as barreiras já descritas pela literatura internacional, utilizando para isso o contexto brasileiro, visto que tais barreiras estão dispersas na literatura, sendo essa a principal justificativa teórica deste estudo. Foram mapeadas 39 barreiras na literatura e, com base em análise da percepção de servidores públicos brasileiros, essas barreiras

foram agrupadas em 2 fatores, por meio de análise fatorial exploratória. Ainda com base na percepção dos servidores públicos foi elaborado um *ranking* de impacto das 39 barreiras mapeadas.

Na perspectiva do estudo de Andrews e Boyne (2010), um propósito para a pesquisa em gerencialismo é contribuir para a melhoria dos serviços públicos prestados, garantindo a efetividade dos serviços e bens entregues aos cidadãos. Semelhantemente, Aoki (2016) coloca que o estudo sobre a forma de implementação do NPM pode ajudar a melhorar o processo de reforma, que têm relevância ainda maior no contexto de mundo globalizado. Aoki (2016) ressalta o mérito e a necessidade do rastreamento de evidências da prevalência de práticas e técnicas usadas pelos governos locais diante do discurso de implementação do NPM. Portanto, a relevância do presente estudo reside em contribuir para a melhoria das práticas gerenciais no contexto de gestão pública, subsidiando maior efetividade das políticas públicas, além de maior transparência e clareza nos processos de prestação de contas à sociedade. Desta forma, o presente estudo poderá ainda agregar valor aos processos de governança do setor público, de modo a gerar subsídios para melhor orientar os gestores públicos em suas decisões estratégicas.

Os principais resultados obtidos foram o mapeamento de 39 barreiras ao NPM, a sistematização dessas barreiras em 2 fatores e a elaboração de um ranking das barreiras mapeadas com base na percepção dos servidores públicos brasileiros.

Capítulo 2

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 DA BUROCRACIA AO NEW PUBLIC MANAGEMENT

O *New Public Management* (NPM) é um movimento de reformas administrativas no setor público inspirado nos modelos de gestão do setor privado (Hyndman et al., 2014). Ele surgiu com o propósito de melhorar a gestão pública, em especial resolver as disfunções que geram ineficiência no antigo modelo burocrático ou weberiano (Galera et al., 2008).

O modelo de burocracia de Max Weber, segundo Litwak (1961), pode ser caracterizado por: relações sociais impessoais, nomeação e promoção com base no mérito, autoridade e obrigações que são especificadas a priori e aderem ao trabalho e não o indivíduo (isto é, separação do trabalho da vida privada), autoridade organizada em uma base hierárquica, separação de posições políticas e administrativas, os membros da burocracia preocupados com decisões administrativas, regras gerais para governar todo comportamento não especificado e, finalmente, especialização. Se a organização for grande e estruturada por essas condições ideais, será mais eficiente do que qualquer outro tipo de organização (Litwak, 1961).

Os tipos ideais sociológicos de Weber, segundo Rosenberg (2016), foram construídos como componentes integrados de esquemas teóricos que, quando aplicados a um contexto empírico, fornecem explicações abrangentes. Os tipos ideais de Weber não eram formulações *ad hoc* nem o produto de uma compulsão

obsessiva em gerar listas de categorias abstratas e classes de fenômenos (Rosenberg, 2016). Eles tinham o objetivo de fornecer conceitos claros e precisos, alinhando seus esquemas com suas premissas metodológicas fundamentais, dados substantivos e com objetivos explicativos (Rosenberg, 2016).

O modelo teórico de Weber assume que a organização lidará com situações uniformes. A demanda de impessoalidade por Weber também pressupõe eventos uniformes. Os indivíduos que enfrentam eventos não uniformes que não são claramente cobertos por regras são inseguros (Litwak, 1961).

Por "uniforme", duas coisas são entendidas: a tarefa a ser tratada é recorrente no tempo e entre muitas pessoas (Litwak, 1961). Por outro lado, quando as organizações lidam com eventos não uniformes, outro modelo de gestão pode ser mais eficiente, diferindo do modelo de Weber em pelo menos seis características: padrões horizontais de autoridade, especialização mínima, mistura de decisões sobre políticas e na administração, pouca limitação *a priori* de dever e privilégios para um determinado cargo, relações pessoais, e não impessoais, e um mínimo de regras gerais (Litwak, 1961).

Em um mundo de constante mudanças e em um ambiente no qual bens e serviços fornecidos pelo estado também sofrem influência dessas mudanças, o modelo de burocracia weberiano não produz respostas suficientemente adequadas para atendimento das demandas sociais. Desta forma, a gestão no setor público tende a se mover de um modelo administrativo burocrático para o modelo gerencialista e deste para o de governança pública ou public governance (Pollitte & Bouckaert, 2011 e Hyndman et al., 2014).

No contexto brasileiro, segundo Bresser-Pereira (1996), a burocracia de Max Weber, ou seja, a burocracia moderna racional-legal, baseada no princípio de mérito

profissional, começou a ser implantada com a reforma administrativa promovida em 1936.

Inspirando-se também nos avanços realizados pela administração de empresas, aos poucos foram-se delineando os novos contornos da administração pública brasileira, que procuram conduzir ao gerencialismo ou NPM (Bresser-Pereira, 1996). Os princípios norteadores da administração gerencial no contexto brasileiro, segundo Bresser-Pereira (1996), são: descentralização política e administrativa, diminuição dos níveis hierárquicos, pressuposto da confiança limitada, controle por resultados e administração voltada ao cidadão.

Uma vez que no Brasil, o processo de industrialização chegou de forma tardia e logo começou a ser substituído pela sociedade pós-industrial do conhecimento e dos serviços, o movimento de Reforma Burocrática de 1936 também chegou um tanto tardiamente em relação aos demais países e foi atropelada pela reforma gerencial, que a globalização iria impor e a democracia tornaria possível (Bresser-Pereira, 2001). Bresser-Pereira (2002) destaca que a reforma gerencial adaptada às circunstâncias latino-americanas tem certamente um papel importante para promover o desenvolvimento econômico e reduzir a injustiça social.

Também sobre o contexto administrativo do Brasil, o estudo de Cervantes e Radge (2018) indica que há uma corrupção de ideias que levou ao fracasso na aplicação do modelo weberiano para a implementação de políticas públicas, criando fragilidades no sistema burocrático.

Com relação à mudança e à inovação, vale salientar que o próprio termo “inovação” não apresenta uma definição unânime na literatura. O estudo de Kline & Rosemberg (2010), por exemplo, indica que inovação é complexa, incerta, desordenada e sujeita a mudanças de vários tipos. Este estudo informa também que

o processo de inovação deve ser visto como uma série de mudanças em um sistema completo. Sob outra ótica, o estudo de Baregheh, Rowley, & Sambrook, (2009), sobre inovação organizacional com foco em empresas, fez uma revisão de literatura sobre as definições de inovação organizacional, incluindo definições das diferentes literaturas disciplinares de economia, inovação e empreendedorismo, negócios e gestão e tecnologia, ciência e engenharia. Baregheh et al (2009) indicou que o conceito inovação abrange a natureza, o tipo e as etapas da inovação, além do contexto social, dos meios de inovação e o objetivo da inovação, sendo o conceito de inovação proposto neste estudo mais útil para a classificação das inovações.

Por outro lado, o estudo de Witell, Snyder, Gustafsson, Fombelle, e Kristensson, (2016), também por meio de uma revisão bibliográfica, identificou as principais características de 84 definições de inovação de serviços em diferentes perspectivas (assimilação, demarcação e síntese). Este estudo mostrou como o significado do conceito está mudando e sugere que a grande variedade de definições limita e dificulta o desenvolvimento do conhecimento sobre inovação de serviços (Witell et al, 2016).

Além disso, Edler (2017) aponta que uma política de inovação sistêmica e orientada a desafios exige uma perspectiva de longo prazo, e que retrocessos e falhas são prováveis. Tais políticas podem, portanto, tornar-se mais contestadas politicamente, o que sublinha a necessidade de mais reflexividade e capacidade na formulação de políticas de inovação em todos os níveis (Edler, 2017). Depreende-se, portanto, que nem toda “inovação” ou mudança no contexto da administração pública representa, necessariamente, um avanço em eficiência da atuação estatal nem em melhorias nos serviços públicos prestados.

Com relação às inovações de forma geral, no contexto do setor público, o estudo de Cinar (2018) contribui para uma revisão metodológica e sistemática das dificuldades observadas nos processos de inovação. Cinar (2018) adota o conceito de inovação definido por Walker, Avellaneda e Berry (2011), como sendo: “um processo através do qual novas ideias, objetos e práticas são criadas, desenvolvidas ou reinventadas e que são novas para a unidade de adoção”. O estudo de Cinar (2018), ressalta que não utilizou o conceito de inovação com conotação necessariamente positiva, nem abordou o conceito de barreiras como algo essencialmente negativo. Portanto, Cinar (2018) não focou as barreiras ao NPM, nem em como sistematizá-las, e isso difere da proposta do presente trabalho de pesquisa.

Em busca de maior eficiência administrativa, reformas foram sendo implementadas em diversos países. O NPM, segundo Hood (1991), é um modelo que dirige a gestão principalmente na direção de cortar custos e fazer mais por menos, gerando melhor qualidade nos resultados e mais eficiência. Hood (1991) coloca ainda que, em termos gerais, o NPM assume uma cultura de honestidade no serviço público. Assim, o NPM procura remover dispositivos instituídos para garantir honestidade e neutralidade no serviço público (tais como salários fixos, regras de procedimento, permanência no cargo, restrições no poder de gerenciamento de linha, linhas claras de divisão entre os setores público e privado).

2.2 CRÍTICAS AO NPM E BARREIRAS À SUA EFETIVA IMPLANTAÇÃO.

Embora o discurso do NPM tenha tido grande aceitação e implementação, ele também recebeu críticas (Pollitt, 2001; Pollit & Bouckaert 2002; Peters, 2008), principalmente sobre a confiança excessiva depositada na introdução de técnicas derivadas de empresas privadas e a ênfase excessiva em critérios de natureza técnica. Osborne (2006) também criticou o NPM pelo seu enfoque intra-governamental. Além disso, embora esse movimento de reformas administrativas tenha sido muito difundido, a base empírica de evidências sobre a efetiva implantação desses novos modelos de gestão ainda é deficitária (Pollitt & Dan, 2011).

O estudo de Pollitt (2001) questiona a convergência das reformas abrangidas no termo NPM, afirmando que tal convergência não é uniforme. Ele também coloca a questão sobre a escassez de evidência dos ganhos de eficiência que deveriam resultar dessas inovações. Ao final ele elabora quatro tipos de convergência possível de reformas, sendo que uma delas se dá em torno do discurso de convergência mais do que em torno de evidências e resultados. Portanto, pressões não forçam os governos a "fazer o NPM", conforme Pollitt (2001), ao estudar os movimentos de convergências e diferenças locais das reformas administrativas.

Ainda sobre a questão da convergência ou não das reformas administrativas, o estudo de Nielsen, Wæraas, & Dahl (2020) aponta que uma perspectiva de tradução em dois níveis (da organização e de campo), dos conceitos de gerenciamento trazidos do setor privado para aplicação ao setor público, pode ser uma forma de organizar melhor o debate em torno dos conceitos de convergência e divergência. Nielsen et al. (2020) sugere também que essa abordagem (em dois níveis) pode ajudar bastante a conter debates improdutivos sobre convergência e divergência. Além disso, dados sobre diferentes tipos de conceitos de

gerenciamento podem gerar informações valiosas sobre a adoção e implementação de conceitos de gerenciamento em ambientes do setor público. Entretanto, atualmente, os pesquisadores sabem pouco sobre como os processos de tradução em dois níveis diferem de um subsetor para outro e de um campo organizacional para outro (Nielsen, 2020).

Em se tratando de mudanças em reformas administrativas, no mesmo sentido da crítica de Pollitt (2001), o estudo de Lægreid (2017) indica que, geralmente, há uma falta de dados confiáveis sobre resultados e implicações do NPM. Indica também que há um caminho a percorrer antes que se possa reivindicar a elaboração de políticas baseadas em evidências nesse campo (Lægreid, 2017). Há mais conhecimento sobre os efeitos do NPM nos processos e atividades do que sobre os resultados, e faltam dados comparativos confiáveis sobre variações ao longo do tempo e entre países (Lægreid, 2017). Semelhantemente, o estudo de Cole, Harguindéguy, Stafford, Pasquier, e Visscher (2015), sobre a convergência e divergência de políticas, coloca que os processos de convergência e divergência rígidas e flexíveis operam de maneiras distintas, dependendo de fatores como entradas, resultados, processos ou instituições. Argumentos rígidos de convergência são mais convincentes em termos de insumos e são menos convincentes para entender resultados, instituições e processos (Cole et al., 2015).

Portanto, tais críticas ensejam ainda mais pesquisas sobre esse campo teórico de forma a elucidar quais as barreiras que se colocam à implantação do NPM, ou seja, existe a necessidade de que sejam mapeadas as dificuldades para a realização de gestões públicas mais eficientes e eficazes nos diversos contextos políticos e culturais.

Dentre as citadas barreiras ao NPM, o estudo de Osborne (1993) coloca dez princípios que visam tornar as ações do governo mais efetivas: governos catalíticos, competitivos, orientados para a missão, orientados para resultados, orientados para o cliente, empreendedores, descentralização (que significa capacitar os funcionários, diminuindo as decisões de um nível de governo para outro), governo de propriedade da comunidade (que empurra o controle da burocracia para a comunidade), governo antecipatório (que cuida mais da prevenção do que da cura) e finalmente, o governo orientado para o mercado (que explora a ideia de mudar mercados, em vez de sempre usar programas públicos para resolver problemas). Segundo Osborne (1993), as organizações públicas são movidas por duas coisas: regras e orçamentos. As organizações empreendedoras tendem a minimizar as regras e se concentrar em sua missão e em seus resultados. Portanto, ações do governo que não incorporem esses princípios de forma geral prejudicam a efetividade das ações e se constituem em barreiras à implantação do NPM.

No estudo de Isha, Naraya, e Pritchett (1995) sobre 121 projetos de abastecimento de água em área rural com financiamento internacional, verificou-se que dois terços dos projetos com substancial participação local atenderam aos critérios de sucesso do banco financiador. Apenas um décimo dos projetos sem participação teve sucesso. Tal estudo indica que a participação dos envolvidos melhora o desempenho dos projetos. Desta forma, uma barreira à efetividade dos projetos pode ser a deficiência/ausência de participação dos agentes envolvidos nas ações do projeto.

Ainda com relação à participação social, o estudo de Isha, Kaufmann, e Pritchett (1997), usando um conjunto de dados transnacionais de projetos do Banco Mundial, encontrou um forte vínculo empírico entre liberdades civis e o retorno

econômico a projetos. Os países nos quais os cidadãos podem exercer livremente sua voz também tendem a ter projetos governamentais mais bem-sucedidos (Isham et. al. 1997). Desta forma, depreende-se que a falta ou limitação das liberdades civis são uma barreira ao êxito do NPM.

Stiglitz (1998) coloca que mais apoio público à educação, especialmente quando bem direcionado, pode não apenas aumentar as oportunidades educacionais e a equidade na sociedade, mas também aumentar a eficiência econômica. Neste sentido, o Brasil, devido ao seu alto grau de desigualdade de renda e riqueza, pode ter um alcance ainda maior do que qualquer outro país do mundo para essas reformas em que todos ganham, que melhoram a eficiência e a equidade (Stiglitz, 1998). Isto posto, a falta de investimentos públicos em educação pode ser mais uma barreira à implantação efetiva do NPM.

Ainda sob as lentes de Stiglitz (2015), verificou-se que alterar a distribuição de renda ou riqueza pode afetar a eficiência da economia. Stiglitz (1998) indica a distribuição de renda como um fator propulsor da eficiência econômica. Ele coloca que as reformas administrativas que visaram apenas aumentar o PIB per capita não foram muito eficazes em garantir o desenvolvimento econômico esperado. Stiglitz (1998) ressalta a importância da propriedade e da participação para o desenvolvimento do capital social/organizacional, sem o qual nenhuma sociedade pode funcionar e sem o que as reformas não alcançam a eficiência econômica almejada. A propriedade pode advir mais da persuasão, por meio da apresentação de evidências (teoria e fatos), de que estratégias e políticas específicas. O grau de propriedade provavelmente será ainda maior quando as estratégias e políticas forem alcançadas pelos agentes dentro do próprio país.

Segundo Stiglitz (2015), a forma como as decisões afetam a vida e os meios de subsistência dos cidadãos de um país pode interferir tanto na natureza da decisão como no grau de consenso em torno dela, a propriedade social. Desta forma, tanto a equidade quanto a eficiência estão em jogo. Conforme Stiglitz (2015), os indivíduos estão mais dispostos a aceitar resultados se acreditarem que sua voz foi ouvida. Reformas que proponham/estabeleçam políticas/ações em que os indivíduos envolvidos não têm suficiente consenso sobre a implantação geram tensão e tendem a diminuir a eficiência dos resultados alcançados. Se não houver consenso, os grupos podem trabalhar para minar a decisão e o resultado líquido pode ser inferior a uma decisão que poderia ter sido tomada através de um processo mais propenso a gerar apoio generalizado.

O estudo de Lapsley (2008) coloca como restrições à implementação e à continuidade do NPM os seguintes fatos: (1) a existência da sociedade de auditoria, que pode parecer um fator facilitador na adoção do NPM, mas, sob uma inspeção mais minuciosa, pode reduzir a eficácia do NPM, pois os gestores podem ter seu comportamento direcionado mais ao atendimento dos auditores do que para os resultados efetivos; (2) a natureza incorporada das fronteiras profissionais nos serviços públicos, que é entendida como uma restrição ao gerenciamento da mudança e (3) a maneira pela qual certas organizações de serviços públicos se comportam como instituições sociais, em particular como organizações legitimadoras, em vez de adaptadoras e promotoras de ideias do NPM.

Para Lapsley (2008), as fronteiras profissionais nos serviços públicos podem gerar restrições ao gerenciamento da mudança de uma forma administrativa menos eficiente para outra forma mais eficiente, mas que seja desfavorável aos interesses da classe profissional afetada. O NPM recebe resistências à penetração nas

atividades e ações de grupos profissionais bem organizados em serviços públicos, como médicos, por exemplo (Lapsley, 2008). Com respeito ao comportamento legitimador das instituições públicas, Lapsley (2008) informa que instituições sociais fazem com que as pressões do NPM sejam contornadas, havendo uma pseudo conformidade ao NPM, pois o pensamento instrumental não captura as sutilezas das organizações, as pessoas nelas existentes e as interações com o ambiente institucional.

Num contexto em que é necessário avançar na introdução de mecanismos que permitam avaliar a eficácia e a eficiência com que os serviços públicos são prestados, de forma a garantir que melhores resultados sejam obtidos com as reformas administrativas, são necessários os indicadores de desempenho. No estudo de Galera et al. (2008), verificou-se que o uso de indicadores de desempenho e *benchmarking* facilita a avaliação da eficiência na prestação dos serviços e favorece a aquisição de melhores práticas de gestão. A ausência de indicadores de desempenho, portanto, é uma barreira à efetiva implantação do NPM.

Os indicadores de desempenho no governo local referem-se principalmente ao design e padronização consensual de indicadores para várias entidades, ao método a ser usado para cálculos e à seleção de critérios analíticos a serem aplicados aos valores obtidos (Galera et al. 2008). Para a efetiva implementação dos indicadores, vários obstáculos precisam ser enfrentados: (1) rejeição do conceito pelos administradores; (2) a interpretação inadequada dos dados; (3) o custo dos estudos; (4) preocupações com custos e eficiência; (5) a dificuldade de obter indicadores de resultados e qualidade (Galera et al., 2008).

Segundo Galera et al. (2008), dentre as principais dificuldades identificadas no uso de indicadores pelos governos locais, tem-se: (a) a falta de entendimento

das medidas de resultado, que pode levar à subutilização do indicador; (b) o risco decorrente da possível manipulação de dados para melhorar os resultados da gestão; (c) a falta de uniformidade nas comparações feitas de indicadores pode levar a que sejam consideradas injustas e não confiáveis.

O NPM traz mudança de formas mais hierarquizadas e institucionalizadas de gestão para as formas de governança menos formalizadas (Termeer, 2009). Essas mudanças também envolvem alternativas estratégicas em fazer políticas, tais como gestão em redes, governança interativa, colaboração e gestão inclusiva e deliberativa, formação de parcerias. Tais mudanças estratégicas, denominadas de estratégias de governança horizontal, objetivam interações mais horizontais entre os governantes, cidadãos, empresas e organizações sociais (Termeer, 2009). Dentre as dificuldades ou barreiras de implementação das estratégias de governança horizontal, segundo Termeer (2009), tem-se: (1) convicções conflitantes sobre boas políticas; (2) estereotipar potenciais parceiros (como ideológicos, incompetentes ou antiquados); (3) o enquadramento da situação (como uma crise, uma corrida para atingir um prazo ou um experimento para um grupo seletivo); (4) medo de mudança (de minar a política existente, recaindo na política antiga ou não atingindo metas governamentais); e (5) estratégias de encobrimento (sem mostrar dúvidas, ocultando lutas internas ou não desejando enfrentar decepções).

Ainda segundo Termeer (2009), caso uma parte da organização deixe de interagir com outra devido a estereótipos previamente estabelecidos, existe o risco de se transformar em dois (ou mais) grupos introvertidos que combatem e desestabilizam ações do governo vertical e da governança horizontal. A tensão interna gerada diminui a eficiência.

O enquadramento de situações críticas pode fazer adiar as possibilidades de aprendizado e reflexão em busca de melhores resultados até que a retratada "crise" seja resolvida (Termeer, 2009). Isto pode ocorrer, por exemplo, quando se estabelece uma corrida para atingir um prazo ou um alvo em um grupo seletivo, fazendo com que não seja possível a reflexão global sobre a situação, impedindo que se busque a solução mais efetiva para o conjunto. As estratégias de encobrimento podem fortalecer barreiras porque também cortam possibilidades de aprendizado e reflexão, em alguns casos com efeitos destrutivos nas imagens e na confiança mútua (Termeer, 2009).

Observando as questões de infraestrutura tecnológica e sistemas de controle da informação, o estudo de Chiang e Liao (2009) mostrou que, para funcionários públicos, a padronização de tecnologia da informação (TI) na administração aumenta sua comunicação e cooperação, o que aumenta a eficiência administrativa. Portanto, a deficiência de padronização de TI na administração pode ser uma barreira à implantação do NPM.

Ainda em atenção aos sistemas de controle da informação, o estudo de Brusca (2010), aborda a questão da necessidade de estudo de boas práticas contábeis para racionalização de recurso públicos, apontando a contabilidade de custos como base apropriada para tomada de decisões dos gestores públicos. Desta forma, a ausência de boas práticas contábeis ou a deficiência na área contábil é uma barreira à implantação com sucesso do NPM.

Navarro, Alcaráz e Ortiz (2010), enfocando também a questão da divulgação da informação, analisaram as práticas de divulgação de informações sobre Responsabilidade Social Corporativa (RSC). Esse estudo sinaliza a falta de

transparência como obstáculo à mensuração dos resultados. Desta forma, deficiência na divulgação sobre RSC pode ser mais uma barreira ao NPM.

Em outra perspectiva, olhando para fora da organização, o estudo de Williams, Brown e Springer (2012) sobre *benchmarking* aponta que a falta de recursos para *benchmarking* e a inércia geram relutância à adoção de novas práticas de gestão. Desta forma, depreende-se que a falta de recursos para *benchmarking* e a inércia são também obstáculos à efetiva implantação do NPM.

Diferentemente da perspectiva do estudo de Williams et al. (2012), o estudo de Björk, Szücs e Härenstam (2014) focou o olhar para dentro da organização. Este estudo indicou que a medida da capacidade organizacional de desempenho (COD) poderia ser usada para esclarecer e, eventualmente, melhorar os pré-requisitos organizacionais para o trabalho gerencial. Por conseguinte, ausência ou deficiências na medição da COD pode ser um empecilho a um gerenciamento adequado de recursos e à implantação do NPM.

Em uma perspectiva semelhante à de Brusca (2010), o estudo de García-Unanue, Felipe e Gallardo (2015) também se preocupa com o sistema de custos. Entretanto, este estudo aponta como barreiras para adoção de um sistema de custos eficiente a centralização excessiva, a falta de canais de informação adequados e a dispersão de informações. Uma vez que um sistema de custos eficiente se faz necessário para racionalização de recurso públicos (Brusca, 2010), depreende-se que a centralização excessiva, a falta de canais de informação adequados e a dispersão de informações são obstáculos à efetiva implantação do NPM.

Ainda sob o enfoque do gerenciamento da informação, o estudo de Koprić (2017) aponta que há uma relação entre transparência e eficiência. Ele coloca que

uma reforma em direção à abertura e à transparência exigiria uma mudança na maneira como os funcionários públicos são recrutados e socializados, com ênfase em servir os cidadãos em vez de servir a políticos ou a um político. Portanto, uma barreira para a eficiência seria a falta de transparência na seleção de funcionários e na destinação dos serviços deles.

Também observando o tratamento da informação, sendo que sob a ótica do serviço, o estudo de Moreno-Enguix, Lorente-Bayona e Gras-Gil (2019) mostrou uma relação significativa entre e-governo e eficiência. Portanto, a ausência ou deficiência nos instrumentos de e-governo tendem a gerar dificuldades na implantação do NPM.

Portanto, conforme exposto, verifica-se que os estudos sobre as barreiras à efetiva implantação do NPM estão dispersos na literatura e abrangem uma ampla variedade de temas. Com o objetivo de agrupar as barreiras de forma a facilitar o tratamento destas pelos gestores, as barreiras listadas na literatura foram categorizadas segundo a percepção dos servidores públicos. A Figura 1 a seguir sumariza as barreiras encontradas na literatura.

Nº	Barreiras	Conceituação/explicação das barreiras	Referência
1	Gestão não empreendedora	Uma gestão empreendedora significa focar em obter recursos e não apenas em gastar recursos.	Osborn (1993)
2	Gestão com deficiência na descentralização	Gestão descentralizada significa capacitar os funcionários para tomar decisões, diminuindo as decisões de um nível de decisão para outro inferior.	Osborn (1993)
3	Gestão sem participação da comunidade	Uma gestão participativa empurra o controle das decisões para a comunidade.	Osborn (1993)
4	Deficiência/ausência de participação dos agentes envolvidos nas ações do projeto	A deficiência/ausência de participação dos agentes envolvidos nas ações pode gerar projetos não adequados à realidade local.	Isha, Naraya, e Pritchett (1995)
5	Ausência ou limitação das liberdades civis	A ausência ou limitação das liberdades civis inibe a expressão dos anseios dos cidadãos e a participação social nos projetos, levando à ineficiência.	Isham, Kaufmann, e Pritchett (1997)
6	Ausência/deficiência do	Reformas que proponham/estabeleçam	Stiglitz

Nº	Barreiras	Conceituação/explicação das barreiras	Referência
	capital social/organizacional	políticas/ações em locais que não tem suficiente capital social/organizacional tendem a ter um menor grau de eficiência	(2015)
7	Falta de participação social nas reformas	Reformas que proponham/estabeleçam políticas/ações que não tem participação dos envolvidos nas políticas tendem a ser menos efetivas.	Stiglitz (2015)
8	Falta de apropriação pelos envolvidos dos resultados nas reformas	Reformas que proponham/estabeleçam políticas/ações em que os indivíduos envolvidos não se apropriam das ações propostas nem dos produtos ou não tem propriedade sobre os resultados tendem a ser menos efetivas.	Stiglitz (2015); Stiglitz (1998)
9	Deficiência/ausência de consenso	Reformas que proponham/estabeleçam políticas/ações em que os indivíduos envolvidos não têm suficiente consenso sobre a implantação geram tensão e tendem a diminuir a eficiência dos resultados alcançados.	Stiglitz (2015)
10	Existência de fronteiras profissionais nos serviços públicos para proteger os grupos profissionais envolvidos	O NPM recebe resistências à penetração nas atividades e ações de grupos profissionais bem organizados em serviços públicos, como médicos, por exemplo.	Lapsley (2008)
11	Instituições sociais legitimadoras do <i>status quo</i>	A existência de instituições com comportamentos legitimadores pode dificultar a introdução de métodos e processos mais eficazes à implantação de ideias do NPM.	Lapsley (2008)
12	Convicções conflitantes sobre boas políticas	Havendo divergência/conflito de opiniões sobre qual a melhor política a ser adotada, ocorrem dificuldades de implementação das estratégias de governança horizontal, gerando ineficiência.	Termeer (2009)
13	Estereotipar potenciais parceiros (como ideológicos, incompetentes ou antiquados)	Caso uma parte da organização deixe de interagir com outra devido a estereótipos previamente estabelecidos, existe o risco de haver tensões entre grupos internos que combatem entre si e desestabilizam ações do governo, gerando ineficiência.	Termeer (2009)
14	O medo de mudança	O medo da mudança pode prejudicar a implantação de novas ações políticas, recaindo na política antiga ou não atingindo metas estabelecidas.	Termeer (2009)
15	Estratégias de encobrimento (tais como não mostrar dúvidas, ocultar lutas internas ou não enfrentar decepções)	As estratégias de encobrimento podem fortalecer barreiras porque também cortam possibilidades de aprendizado e reflexão, em alguns casos com efeitos destrutivos nas imagens e na confiança mútua entre os envolvidos nos processos, prejudicando a governança horizontal e gerando ineficiência.	Termeer (2009)
16	Inércia	Gera relutância a adoção de novas práticas de gestão.	Williams, Brown e Springer (2012)
17	Alocação dos serviços de funcionários/servidores públicos a um ou a alguns políticos, ao invés de servir aos cidadãos	A ênfase em servir os cidadãos em vez de servir a políticos ou a um político torna o serviço mais efetivo para a sociedade.	Koprić (2017)
18	Gestão não catalítica	O princípio da gestão catalítica diz que o governo deve dirigir e não executar/brigar (<i>row</i>). Ele promove a descentralização na execução. Nem sempre é preciso arrecadar mais impostos ou contratar mais	Osborn (1993)

N°	Barreiras	Conceituação/explicação das barreiras	Referência
		pessoas para prestar um melhor serviço.	
19	O enquadramento da situação (como uma crise, uma corrida para atingir um prazo ou um experimento para um grupo seletivo)	O enquadramento de situações críticas pode fazer adiar as possibilidades de aprendizado e reflexão em busca de melhores resultados até que a "crise" seja resolvida, gerando ineficiência nas ações propostas.	Termeer (2009)
20	Gestão não competitiva	A competição é uma força fundamental que permite a organização aumentar sua produtividade. O modelo burocrático se utilizava de monopólios, o NPM se utiliza mais da competição.	Osborn (1993)
21	Gestão não antecipatória	Uma gestão antecipatória cuida mais da prevenção do que da cura.	Osborn (1993)
22	Deficiência de investimentos públicos em educação	A deficiência/falta de investimentos públicos em educação gera ineficiência nas políticas econômicas.	Stiglitz (1998)
23	Existência da sociedade de auditoria	A existência da auditoria faz com que os gestores foquem antes em atender à auditoria do que em obter resultados efetivos.	Lapsley (2008)
24	Ausência ou deficiência de indicadores de desempenho adequados	Indicadores de desempenho referem-se principalmente ao design e padronização consensual de indicadores para várias entidades, ao método a ser usado para cálculo e à seleção de critérios analíticos a serem aplicados aos valores obtidos.	Galera et al. (2008)
25	Deficiência de padronização de TI na administração	A padronização de TI na administração aumenta sua comunicação e cooperação, o que permite melhorar a eficiência administrativa.	Chiang and Liao (2009)
26	Ausência de boas práticas contábeis	A existência de boas práticas contábeis para racionalização de recursos públicos é relevante pois a contabilidade de custos serve como base apropriada para tomada de decisões dos gestores de forma a garantir a efetividade do gasto.	Brusca (2010)
27	Ausência ou deficiências na divulgação de informações sobre Responsabilidade Social Corporativa (RSC)	Deficiências na divulgação de informações sinaliza a falta de transparência como obstáculo à mensuração dos resultados.	Navarro, Alcaráz, y Ortiz (2010)
28	Falta/deficiência de recursos para <i>benchmarking</i>	Falta/deficiência de recursos para benchmarking gera dificuldade para implantação de novas práticas de gestão	Williams, Brown, and Springer (2012)
29	Deficiência/ ausência de medição da capacidade organizacional de desempenho (COD)	A COD é usada para esclarecer e, eventualmente, melhorar os pré-requisitos organizacionais para o trabalho gerencial, sendo importante para um gerenciamento adequado de recursos.	Björk, Szücs and Härenstam (2014)
30	Centralização excessiva	A centralização excessiva dificulta a alimentação de um sistema de custos eficiente, o qual se faz necessário para racionalização de recursos públicos.	García-Unanue, Felipe, and Gallardo (2015)
31	Falta de canais de informação adequados	A falta de canais de informação adequados dificulta a alimentação de um sistema de custos eficiente, o qual se faz necessário para racionalização de recursos públicos.	García-Unanue, Felipe, and Gallardo (2015)
32	Dispersão de informações	A dispersão de informações dificulta a alimentação de um sistema de custos eficiente, o qual se faz	García-Unanue,

N°	Barreiras	Conceituação/explicação das barreiras	Referência
		necessário para racionalização de recursos públicos.	Felipe, and Gallardo (2015)
33	Falta de transparência na seleção/contratação de funcionários/servidores públicos	Uma reforma em direção à abertura e à transparência exigiria uma mudança na maneira como os funcionários públicos são recrutados e socializados, de forma a selecionar servidores/funcionários de forma mais racional e eficiente.	Koprić (2017)
34	Ausência de mecanismos/instrumentos de e-governo.	Uma vez que mecanismos de e-governo estão relacionados à eficiência na prestação de serviços, a sua ausência ou deficiência prejudica a eficiência.	Moreno-Enguix, Lorente-Bayona, and Gras-Gil (2019)
35	Gestão não orientada para a missão	Na gestão orientada para a missão os gerentes têm mais autonomia e dirigem os esforços mais para atingir a missão do que para cumprimento de orçamentos e de regras.	Osborn (1993)
36	Gestão não orientada para resultados	Gestão orientada para resultados avalia os resultados que uma gestão obtém e vincula incentivos para alcançar esses resultados.	Osborn (1993)
37	Gestão não orientada para o cliente	Em uma gestão orientada para o cliente, os fornecedores que precisam competir estão constantemente tentando reduzir custos e aumentar a qualidade.	Osborn (1993)
38	Gestão não orientada para a sociedade para resolver problemas.	Uma gestão orientada para o mercado explora a ideia de mudar mercados, em vez de sempre usar programas públicos para resolver problemas.	Osborn (1993)
39	Concentração de renda (riqueza/terra)	Reformas que proponham/estabeleçam políticas/ações que induzem à concentração de renda tendem a gerar menor eficiência econômica e menor grau de consenso, dificultando sua implementação e efetividade.	Stiglitz (2015); Stiglitz (1998)

Figura 1: Barreiras à implantação efetiva do New Public Management (NPM) mapeadas na literatura. Fonte: Elaborada pela autora.

Capítulo 3

3. METODOLOGIA DA PESQUISA

3.1. TIPO DE PESQUISA

O presente trabalho apresenta uma pesquisa exploratória. Com o objetivo de agrupar as barreiras à implantação do NPM, foi usado o método quantitativo, exploratório, com corte transversal e dados primários (Hair, Black, Babin, Anderson, & Tatham, 2009).

O campo de estudo é a administração pública brasileira, nas três esferas de poder, em face desta estar em busca de mudanças e de modernizar a gestão. Assim, a população-alvo foram os servidores públicos em qualquer nível, órgão ou poder, uma vez que eles são atores necessariamente envolvidos no processo de modernização.

3.2. ELABORAÇÃO DO MAPEAMENTO DAS BARREIRAS E DO INSTRUMENTO DE COLETA DE DADOS

A primeira fase de coleta de dados foi o mapeamento das barreiras ao NPM na literatura científica. Para construção do referencial teórico, e, portanto, para se chegar ao mapeamento das 39 barreiras constantes da Figura 1, foram feitas pesquisas segundo o método a seguir, com base na metodologia de coleta, elaboração e análise de dados apontada por Marconi e Lakatos (2003).

:

I) pesquisou-se artigos por meio do Google Acadêmico usando as palavras-chave: new public management, barriers, public administration;

II) selecionou-se artigos seminais e outros artigos publicados em revistas bem conceituadas (preferencialmente de classificação A1, A2, B1 e B2) e com maior número de citações. As principais bases de dados pesquisadas foram EBSCO, JSTOR, CAPES, além dos sites de revistas internacionais como Taylor and Francis (<https://taylorandfrancis.com/journals/>) e o site Research Gate (<https://www.researchgate.net/>).

III) com base nos arquivos primeiramente selecionados, realizou-se uma busca pelos artigos que citaram os artigos de referência, bem como os artigos citados nos artigos de referência, usando também o critério da qualidade das revistas;

IV) selecionou-se dentre os artigos encontrados preferencialmente os artigos com menos de 6 anos para as referências mais recentes;

V) a composição final dos textos de referência e do mapeamento das 39 barreiras formou-se no ponto em que os artigos pesquisados começaram a apontar citações recíprocas. A Figura 2 a seguir esquematiza as etapas supracitadas.

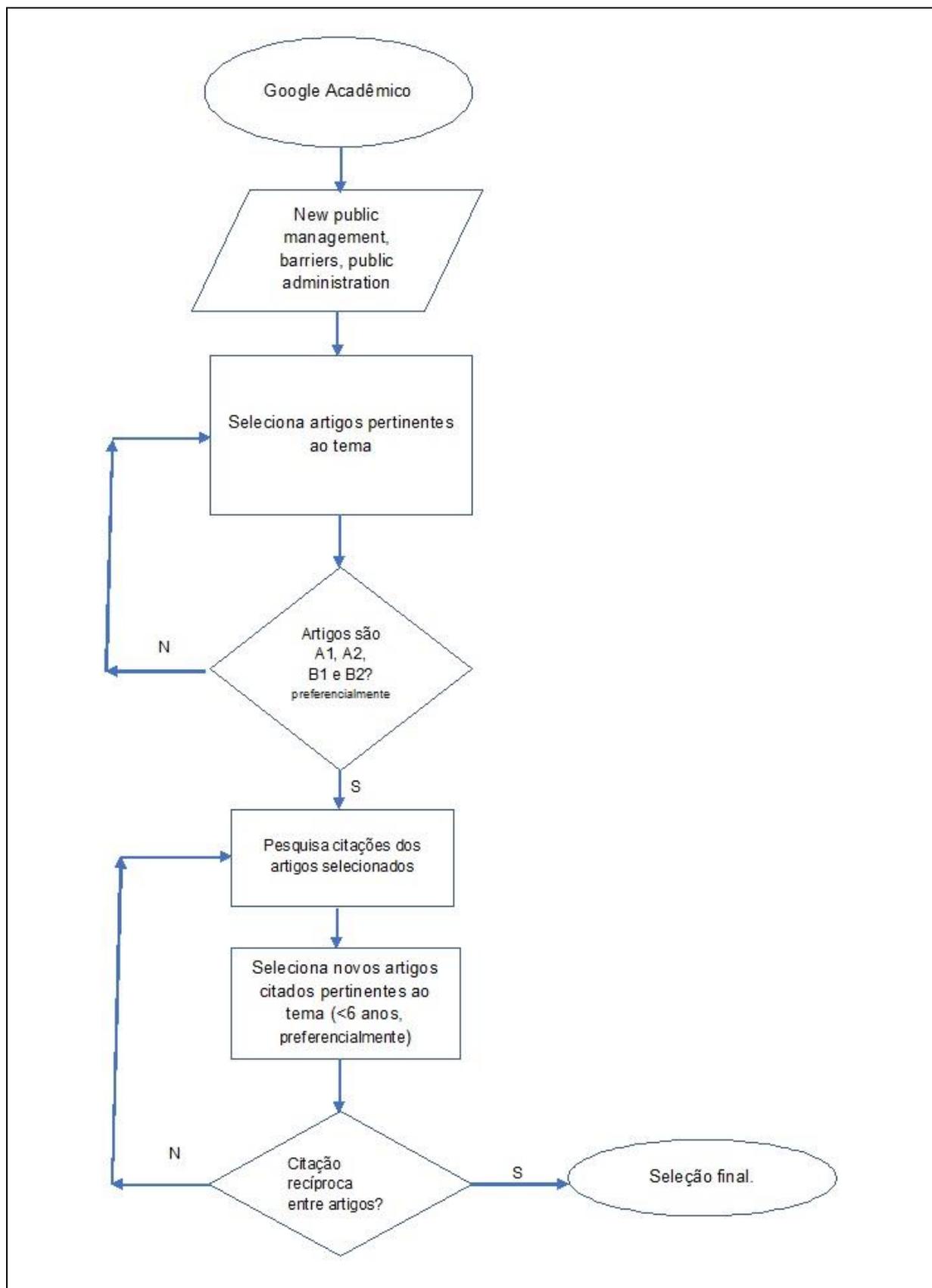


Figura 2: Fluxo do processo de mapeamento na literatura das barreiras ao NPM.
Fonte: Elaborado pela autora.

Para a fase de sistematização das barreiras e a formação de constructos, foi aplicado o questionário (Apêndice A) a servidores públicos em todos os níveis e poderes, que contém as barreiras encontradas na literatura (Figura 1), de forma a avaliar a percepção dos servidores públicos quanto à importância de cada barreira para a implantação de formas mais avançadas e modernas de trabalho, que possam resultar em melhorias dos bens e/ou serviços públicos prestados.

3.3. COMPOSIÇÃO DA AMOSTRA

A técnica de amostragem foi a não probabilística por acessibilidade (Hair et al, 2009), uma vez que foi utilizada uma amostra da população que fosse acessível. Desta forma, foram incluídos na amostra servidores públicos habitantes de quaisquer estados do Brasil, aposentados ou ativos. Como o presente estudo tem caráter exploratório e inovador, bem como tem como foco o agrupamento das barreiras em fatores, optou-se por não limitar o escopo dos respondentes.

3.4. ELABORAÇÃO DO QUESTIONÁRIO E COLETA DE DADOS

No questionário elaborado com uso do Google Forms consta inicialmente instruções de preenchimento, com um texto de anuência de participação e instruções para respostas. Em seguida, o questionário apresentou uma pergunta de controle populacional, para garantir que o respondente é servidor público (“Você é

servidor público?”). Quem respondeu “não” pode continuar respondendo ao questionário, mas suas respostas foram excluídas da análise nesta pesquisa.

Na sequência, o questionário apresentou 39 afirmações, sendo cada uma referente a uma barreira mapeada na literatura, conforme listado na Figura 1 do referencial teórico, indicando que ela dificulta a modernização da gestão pública. Ao lado de cada barreira listada, foi colocada uma escala de Likert de 1 a 5 (Clark, & Watson, 1995), para que o respondente indicasse, segundo sua percepção, o grau de concordância com cada afirmação que expressa uma barreira à implantação do NPM. Ao responderem a esse questionário baseado na escala de Likert, os respondentes especificaram seu nível de concordância com uma afirmação, sendo 1 – discordo totalmente e 5 – concordo totalmente. Ao final do questionário, o respondente foi caracterizado com perguntas a respeito de esfera de governo onde trabalha, tempo de serviço público, área de atuação, faixa de idade, grau de escolaridade, faixa de renda, sexo, tipo de vínculo com o serviço público, se ocupa/ocupou cargo de chefia/gerência/coordenação/direção. O questionário completo está no Apêndice 1.

Após a confecção do questionário em uma plataforma online foi realizado um pré-teste com 19 respondentes entre fevereiro e março de 2020. Com os questionamentos colhidos por ocasião do pré-teste, foram feitos ajustes na redação das perguntas, acrescentando observações adicionais a fim de esclarecer determinadas questões. O questionário validado foi aplicado via e-mail e aplicativos de mensagens, dentre os contatos e as redes sociais da pesquisadora e de seus contatos próximos.

3.5. ANÁLISE DOS DADOS

As respostas coletadas por meio do Google Forms foram tabuladas e tratadas quantitativamente, realizando a caracterização da amostra, utilizando-se a estatística descritiva e a análise fatorial exploratória (tipo R).

A caracterização da amostra apresentou as proporções para caracterizar os respondentes da pesquisa. A estatística descritiva apresentou a descrição dos dados e um sumário do seu conjunto, expondo as principais medidas de médias e desvio padrão.

Por meio da análise fatorial exploratória, foi analisado o padrão de correlações existentes entre as variáveis, no caso as citadas barreiras sob análise, e os padrões de correlações encontrados foram utilizados para agrupar as barreiras em 2 fatores. Os fatores têm o objetivo de resumir as múltiplas variáveis em um conjunto menor de dimensões, sendo que com uma perda mínima possível de informação. Desta forma, por meio da análise fatorial exploratória (tipo R), todas as variáveis foram analisadas ao mesmo tempo com o intuito de encontrar uma estrutura subjacente a todo o conjunto de variáveis sob análise. Na análise fatorial de tipo R, os resultados formaram uma matriz fatorial. Esta matriz identificou as estruturas ou fatores semelhantes e correlacionados. Ela difere da fatorial de tipo Q, pela qual os resultados são uma matriz fatorial que identifica os indivíduos semelhantes, o que não é objeto do presente estudo. A análise fatorial exploratória é uma técnica de teste apropriada para variáveis que não podem ser classificadas como independentes ou dependentes (Hair et al, 2009).

No presente estudo, as variáveis analisadas foram as barreiras ao NPM, que são medidas com base na percepção dos servidores públicos por meio respostas do questionário constante do Apêndice 1. Para avaliar a correlação entre as barreiras, uma vez que se estas se referem ao mesmo objeto de estudo, utilizou-se a técnica de análise fatorial. Uma vez que não se trata de testar teoria no estudo dessas variáveis, aplica-se, portanto, a análise fatorial exploratória, e não a análise fatorial confirmatória.

Ao invés de uma relação de dependência entre as variáveis observadas, também chamadas de variáveis estatísticas (as barreiras), análise fatorial envolve a análise simultânea de todas as variáveis no conjunto, sendo a uma técnica de interdependência. Com técnicas de interdependência as variáveis não podem ser classificadas como dependentes ou independentes. Em vez disso, todas as variáveis são analisadas ao mesmo tempo e em conjunto com o objetivo de encontrar uma estrutura subjacente a todo o conjunto de variáveis sob análise (Hair et al, 2009).

Segundo Hair et al. (2009), o tamanho da amostra poderá impactar o teste estatístico, tornando-o insensível (com amostras pequenas) ou exageradamente sensível (com amostras muito grandes). Como regra geral, segundo os autores, é necessário 10 vezes o número de resposta que o número de variáveis para uma ótima análise estatística, sendo possível se fazer uma análise com a metade desse número ideal.

Portanto, o número mínimo ideal de respondentes para esse estudo é de 390, uma vez que 39 barreiras foram mapeadas, que são as variáveis observáveis, a partir das quais se busca encontrar as variáveis estatísticas.

Na presente pesquisa foi utilizada uma amostra com 396 respondentes que atenderam ao critério de composição da amostra – ser servidor público. Embora

fosse possível fazer uma análise fatorial a partir de 195 respondentes (Hair et al, 2009), com a amostra obtida têm-se um número mais adequado de respondentes para um tratamento estatístico mais apropriado.

Ainda com respeito ao tamanho da amostra, o estudo de Hogarty, Hines, Kromrey, Ferron, e Mumford (2005) indica que o tamanho amostral para fins de análise fatorial exploratória não é um consenso na literatura científica. Esse estudo mostra ainda que, além do tamanho da amostra é importante considerar a influência de outros fatores, como método de estimativa, rotação de fatores, número de fatores, tamanho da amostra e a clareza da solução fatorial (Hogarty et al., 2005).

No mesmo sentido de Hogarty et al. (2005), aponta o estudo de MacCallum, Widaman, Zhang, & Hong, (1999), o qual informa que a condição ideal para obter fatores amostrais altamente congruentes com os fatores populacionais é ter altas comunalidades e fatores fortemente determinados. Nessas condições, o tamanho da amostra tem um impacto relativamente pequeno nas soluções e pode ser alcançada uma boa recuperação de fatores populacionais, mesmo com amostras relativamente pequenas (MacCallum et al., 1999). Ainda sobre a influência do tamanho da amostra em análise fatorial, o estudo de MacCallum, Widaman, Preacher, & Hong (2001) indica que os efeitos do tamanho da amostra, do nível de comunalidade e do nível de sobre-determinação de fatores na recuperação de fatores populacionais foram essencialmente inalterados pela presença de erro do modelo.

Foi usado o software gratuito Factor para tratamento dos dados por meio de análise fatorial. Factor é um programa gratuito desenvolvido na Universidade Rovira i Virgili. Os usuários podem baixar o programa no site: <http://psico.fcep.urv.es/utilitats/factor/Download.html> . As referências que embasam o

software Factor podem ser encontradas no site <http://psico.fcep.urv.es/utilitats/factor/Bibliography.html>.

Capítulo 4

4. RESULTADOS

4.1. REVISÃO DA LITERATURA E MAPEAMENTO DAS BARREIRAS

Por meio de ampla pesquisa bibliográfica usando o método descrito no item 3.2, foram mapeadas 39 barreiras constantes da Figura 1, que serviram de base para elaboração do questionário aplicado para a coleta da opinião dos servidores públicos, constante do apêndice A. A Figura 2 mostra o fluxo utilizado para o mapeamento das barreiras.

4.2. AGRUPAMENTOS DAS BARREIRAS MAPEADAS COM BASE EM ANÁLISE FATORIAL EXPLORATÓRIA.

A aplicação do questionário de pesquisa (Apêndice A), foi realizada conforme descrito no item 3.2 entre os meses de março a julho de 2020. Não foi possível ir presencialmente aos órgãos públicos para entrevistar funcionários públicos em face da pandemia do Covid-19. Considerando apenas os contatos de aplicativos de mensagens, o questionário foi encaminhado para cerca de 2678 pessoas diferentes. Uma vez que foram obtidas 630 respostas, calcula-se uma taxa de resposta de aproximadamente 23%. A pesquisadora também solicitou aos seus contatos a divulgação da presente pesquisa em suas respectivas redes sociais, não sendo possível verificar a taxa de resposta nesses casos. Acredita-se que a premiação oferecida pela participação no questionário juntamente com a situação atípica de

quarentena em face da pandemia de Covid-19 favoreceu a taxa de resposta obtida. Entretanto, essa taxa de resposta não considera o número de pessoas que efetivamente receberam o questionário, o que indica que a taxa real de resposta é inferior a esta, não sendo possível o seu cálculo efetivo.

Das 630 respostas obtidas, selecionou-se os 396 respondentes que atenderam ao critério de controle populacional, ou seja, que responderam “sim” na pergunta “você é servidor público?”. Com base nessas 396 respostas extraídas em Excel do *Google Forms*, efetuou-se filtros para caracterização dos respondentes, conforme constam das Tabelas 1 a 8 a seguir:

Tabela 1: Distribuição da alocação na esfera de governo dos respondentes da amostra

Esfera de Governo	Percentual da amostra
Estadual	33,6%
Federal	51,8%
Municipal	14,1%
Outra	0,51%
Total Geral	100,0%

Tabela 2: Distribuição da faixa de tempo de serviço público dos respondentes da amostra

Tempo de serviço público	Percentual da amostra
0 a 5 anos	11,1%
11 a 15 anos	16,9%
6 a 10 anos	18,7%
Mais de 15 anos	53,1%
Total Geral	100,00%

Tabela 3: Distribuição da área de atuação no serviço público dos respondentes da amostra

Área de Atuação	Percentual da amostra
Administração	11,11%
Direito	16,16%
Educação	30,05%
Fiscal	13,64%
Outras	12,88%

Tabela 3: Distribuição da área de atuação no serviço público dos respondentes da amostra

Área de Atuação	Percentual da amostra
Saúde	7,32%
Segurança	8,84%
Total Geral	100,00%

Tabela 4: Distribuição da faixa etária dos respondentes da amostra

Idade do respondente	Percentual da amostra
até 18 anos	0,25%
de 18 a 30 anos	5,30%
de 31 a 40 anos	23,48%
de 41 a 50 anos	38,64%
de 51 a 65 anos	30,05%
Mais de 65 anos	2,27%
Total Geral	100,00%

Tabela 5 – Grau de escolaridade dos respondentes da amostra

Grau de Escolaridade	Percentual da amostra
Ensino Fundamental	0,76%
Ensino Médio	4,29%
Ensino Superior	22,22%
Ensino Técnico	0,76%
Pós-Graduação/Mestrado/Doutorado	71,97%
Total Geral	100,00%

Tabela 6: Nível de renda dos respondentes da amostra

Renda	Percentual da amostra
Até R\$ 1.039,00	1,77%
Entre R\$ 1.039,01 E R\$ 4.156,00	17,93%
Entre R\$ 4.156,01 E R\$ 9.351,00	27,53%
Entre R\$ 9.351,01 E R\$ 14.546,00	26,01%
Mais De R\$ 14.546,00	25,51%
Outro	1,26%
Total Geral	100,00%

Tabela 7: Distribuição por sexo dos respondentes da amostra

Sexo	Percentual da amostra
Feminino	47,22%

Tabela 7: Distribuição por sexo dos respondentes da amostra

Sexo	Percentual da amostra
Masculino	52,78%
Total Geral	100,00%

Tabela 8: Distribuição por vínculo com o serviço público dos respondentes da amostra

Vínculo com o serviço público	Percentual da amostra
Comissionado	3,28%
Concursado	91,16%
Outro	5,56%
Total Geral	100,00%

Tabela 9: Distribuição por cargo ocupado no serviço público dos respondentes da amostra

Servidor ocupa/ocupou cargo de chefia	Percentual da amostra
Não	39,14%
Sim	60,86%
Total Geral	100,00%

Tabela 10: Distribuição por participação no sorteio oferecido pela pesquisadora dos respondentes da amostra

Deixou contato para o sorteio	Percentual da amostra
Sim	61%
Não	39%
Total Geral	100,00%

Com base na amostra foi elaborada uma base de dados que foi tratada estatisticamente com o software Factor. A base de dados foi composta com as respostas dos 396 respondentes relativas as 39 variáveis de interesse ou variáveis observadas, isto é, pelas perguntas e respostas relativas as barreiras ao NPM. A Figura 3 no Apêndice B mostra as variáveis de interesse sob análise, de acordo com o questionário aplicado e com a revisão da literatura.

Com essa base de dados dos 396 respondentes que atenderam ao critério de seleção da amostra, o *software* apresentou as características constantes da Tabela 11:

Tabela 11: Estatística descritiva dos dados da amostra.

Variável	Média	Intervalo de confiança		Variância	Assimetria	Curtose
V1	4.146	4.01	4.28	1.115	-1.263	0.921
V2	4.215	4.09	4.34	0.982	-1.456	1.788
V3	4.157	4.02	4.29	1.076	-1.296	1.062
V4	4.424	4.32	4.53	0.663	-1.764	3.652
V5	4.162	4.02	4.30	1.181	-1.319	1.002
V6	3.997	3.85	4.15	1.341	-1.140	0.458
V7	4.434	4.33	4.54	0.665	-1.707	3.190
V8	4.361	4.25	4.47	0.781	-1.521	2.241
V9	4.149	4.02	4.28	1.036	-1.181	0.730
V10	3.803	3.64	3.96	1.557	-0.749	-0.608
V11	3.581	3.41	3.75	1.693	-0.561	-0.874
V12	3.634	3.46	3.81	1.808	-0.624	-0.914
V13	4.321	4.20	4.45	0.940	-1.628	2.314
V14	4.447	4.33	4.56	0.762	-1.914	3.756
V15	4.490	4.39	4.59	0.578	-1.711	3.374
V16	4.563	4.47	4.66	0.529	-2.037	4.983
V17	4.492	4.37	4.61	0.841	-2.076	3.927
V18	3.760	3.61	3.91	1.278	-0.675	-0.386
V19	3.960	3.82	4.10	1.160	-0.989	0.373
V20	3.884	3.72	4.05	1.623	-0.994	-0.194
V21	4.356	4.22	4.49	1.108	-1.792	2.453
V22	4.578	4.47	4.68	0.663	-2.181	4.599
V23	3.467	3.29	3.65	1.966	-0.528	-1.043
V24	4.298	4.18	4.42	0.835	-1.599	2.678
V25	4.407	4.30	4.52	0.726	-1.720	3.206
V26	4.399	4.28	4.51	0.790	-1.714	2.927
V27	4.359	4.24	4.48	0.851	-1.776	3.204
V28	4.154	4.04	4.27	0.827	-1.096	1.080
V29	4.260	4.14	4.38	0.799	-1.386	2.127
V30	4.215	4.08	4.35	1.068	-1.389	1.298
V31	4.424	4.31	4.54	0.749	-1.733	3.042
V32	4.338	4.23	4.45	0.764	-1.442	2.002
V33	4.270	4.12	4.42	1.298	-1.570	1.488
V34	4.270	4.15	4.39	0.894	-1.443	1.834
V35	4.341	4.23	4.46	0.790	-1.675	3.133

Tabela 11: Estatística descritiva dos dados da amostra.

Variável	Média	Intervalo de confiança		Variância	Assimetria	Curtose
V36	4.172	4.04	4.30	1.051	-1.363	1.363
V37	3.866	3.70	4.03	1.626	-0.964	-0.182
V38	4.192	4.06	4.33	1.089	-1.419	1.478
V39	4.301	4.17	4.43	0.973	-1.486	1.745

Efetuada-se a análise fatorial (teste 1) com os dados da amostra obteve-se índices viáveis de análise fatorial, constantes na Tabela 12 a seguir.

Tabela 12: Teste 1 – índices da análise fatorial.

Teste de esfericidade de Bartlett	4388.3 (df = 741; P = 0.000010)
Teste de Kaiser-Meyer-Olkin (KMO)	0.87410

Valores de KMO acima de 0,8 indicam que a análise fatorial é viável (Hair et al, 2009).

A matriz de cargas fatoriais obtidas (no teste 1) com todas as 39 variáveis apresenta-se na Tabela 13, constante do Apêndice C, e a matriz de com as cargas fatoriais da matriz rotacionada consta na Tabela 14, constante do Apêndice C.

A partir da análise dos dados da tabela 14 observou-se que as variáveis V9, V12, V13, V15, V23, V35, V36, V37 e V38 apresentam cargas fatoriais maiores que 0,3 em mais de um fator, enquanto que a variável V19 tem carga fatorial inferior a 0,3 para os 3 fatores. Portanto, para uma melhor definição dos fatores, conforme a metodologia proposta por Hair et al. (2009), efetuou-se nova análise fatorial (teste 2), desta vez excluindo-se as variáveis V9, V12, V13, V15, V19, V23, V35, V36, V37 e V38 da análise fatorial. Desta vez, no teste 2, o sistema apresentou resultados constantes na Tabela 15 a seguir, indicando que a análise fatorial é viável.

Tabela 15: Teste 2 – índices da análise fatorial.

Teste de esfericidade de Bartlett	4426.7 (df = 406; P = 0.000010)
Teste de Kaiser-Meyer-Olkin (KMO)	0.90343

As Tabelas 16 e 17 constantes do Apêndice D mostram as cargas relativas as matrizes de análise fatorial não rotacionada e rotacionada, respectivamente, relativas a esse segundo teste.

Observou-se que no teste 2 a variável 1 apresenta cargas iguais nos fatores 2 e 3, a variável 18 apresenta cargas fatoriais inferiores a 0,3 para os três fatores, razão pela qual efetuou-se novamente mais um teste (teste 3) para refinamento dos fatores. Desta forma, conforme a metodologia proposta por Hair et al. (2009), a fim de obter-se melhor ajuste de fatores, no teste 3 excluiu-se também as variáveis V1 e V18, além das variáveis já excluídas no teste 2 (V9, V12, V13, V15, V19, V23, V35, V36, V37 e V38).

No teste 3, obteve-se também uma análise fatorial viável, conforme índices de viabilidade apresentados na Tabela 18 a seguir.

Tabela 18: Teste 3 – índices da análise fatorial.

Teste de esfericidade de Bartlett	4434.4 (df = 351; P = 0.000010)
Teste de Kaiser-Meyer-Olkin (KMO)	0.91325

A seguir apresentam-se as Tabelas 19 e 20 relativas as matrizes de cargas fatoriais original não rotacionada (Tabela 19), e rotacionada (Tabela 20), relativas a esse terceiro teste.

Tabela 19: Teste 3 – Cargas dos fatores da matriz não rotacionada (excluindo as variáveis de interesse V1, V9, V12, V13, V15, V18, V19, V23, V35, V36, V37 e V38)

Variável	F1	F2	F3
2	0.625	-0.159	-0.262
3	0.546	-0.270	-0.207
4	0.640	-0.196	-0.270
5	0.593	-0.194	-0.139
6	0.454	-0.079	-0.187
7	0.564	-0.346	-0.151
8	0.540	-0.250	-0.223
10	0.431	0.315	-0.386
11	0.352	0.475	-0.415
14	0.681	0.089	-0.087
16	0.637	0.084	-0.063
17	0.500	-0.043	-0.001
20	0.507	0.349	-0.202
21	0.617	0.034	-0.002
22	0.553	-0.336	-0.114
24	0.650	0.066	0.063
25	0.599	0.073	0.178
26	0.736	0.018	0.166
27	0.705	-0.094	0.273
28	0.717	0.345	0.109
29	0.730	0.235	0.059
30	0.598	0.048	0.089
31	0.780	0.054	0.205
32	0.715	-0.040	0.176
33	0.678	-0.093	0.231
34	0.669	0.082	0.194
39	0.534	-0.219	0.197

Tabela 20: Teste 3 – Cargas dos fatores da matriz rotacionada - cargas >0,5 em destaque, (excluindo as variáveis de interesse V1, V9, V12, V13, V15, V18, V19, V23, V35, V36, V37 e V38).

Variável	F1	F2	F3
2	0.663	-0.018	0.142
3	0.695	-0.071	0.009
4	0.715	-0.041	0.122
5	0.549	0.104	0.018
6	0.438	0.015	0.128
7	0.719	-0.032	-0.088
8	0.690	-0.084	0.036
10	0.230	-0.012	0.571
11	0.066	-0.003	0.704
14	0.210	0.422	0.198
16	0.175	0.420	0.172
17	0.200	0.324	0.017
20	0.007	0.312	0.463
21	0.153	0.456	0.086
22	0.663	0.016	-0.110
24	0.054	0.589	0.063
25	-0.101	0.713	-0.025
26	0.015	0.757	-0.043
27	0.005	0.807	-0.211

Tabela 20: Teste 3 – Cargas dos fatores da matriz rotacionada - cargas >0,5 em destaque, (excluindo as variáveis de interesse V1, V9, V12, V13, V15, V18, V19, V23, V35, V36, V37 e V38).

Variável	F1	F2	F3
28	-0.280	0.880	0.242
29	-0.100	0.749	0.200
30	0.028	0.575	0.025
31	-0.055	0.865	-0.042
32	0.060	0.718	-0.095
33	0.043	0.732	-0.181
34	-0.107	0.790	-0.023
39	0.176	0.501	-0.262

A partir das cargas fatoriais obtidas no teste 3 e adotando como critério de formação de fatores uma carga fatorial maior que 0,5, conforme a metodologia proposta por Hair et al. (2009), propõe-se a elaboração de 2 fatores, que são as variáveis latentes ao conjunto de variáveis sob estudo, sendo esses 2 fatores ou constructos compostos pelas seguintes variáveis:

- Fator 1 – formado pelas variáveis V2, V3, V4, V5, V7, V8 e V22; e
- Fator 2 – composto pelas variáveis V24 a V34 e V39.

Ao fator 1, denominou-se “deficiência de participação social”, enquanto o fator 2 denominou-se “deficiência no gerenciamento do desempenho”. A Tabela 21 a seguir mostra a descrição proposta dos fatores, bem como suas cargas e as variáveis componentes dos fatores.

Tabela 21: Fatores propostos e as cargas fatoriais (maiores que 0,5) da matriz rotacionada

Nº da variável de interesse em estudo	Descrição da variável observada ou barreira ao NPM	Fator 1 – Deficiência de Participação Social	Fator 2 – Deficiência no Gerenciamento do Desempenho
2	Gestão com deficiência na descentralização	0.663	
3	Gestão sem participação da comunidade	0.695	
4	Deficiência/ausência de participação dos agentes envolvidos nas ações do projeto	0.715	

Tabela 21: Fatores propostos e as cargas fatoriais (maiores que 0,5) da matriz rotacionada

N° da variável de interesse em estudo	Descrição da variável observada ou barreira ao NPM	Fator 1 – Deficiência de Participação Social	Fator 2 – Deficiência no Gerenciamento do Desempenho
5	Ausência ou limitação das liberdades civis	0.549	
7	Falta de participação social nas reformas	0.719	
8	Falta de apropriação pelos envolvidos dos resultados nas reformas	0.690	
22	Deficiência de investimentos públicos em educação	0.663	
24	Ausência ou deficiência de indicadores de desempenho adequados		0.589
25	Deficiência de padronização de TI na administração		0.713
26	Ausência de boas práticas contábeis		0.757
27	Ausência ou deficiências na divulgação de informações sobre Responsabilidade Social Corporativa (RSC)		0.807
28	Falta/deficiência de recursos para <i>benchmarking</i>		0.880
29	Deficiência/ausência de medição da capacidade organizacional de desempenho (COD)		0.749
30	Centralização excessiva		0.575
31	Falta de canais de informação adequados		0.865
32	Dispersão de informações		0.718
33	Falta de transparência na seleção/contratação de funcionários/servidores públicos		0.732
34	Ausência de mecanismos/instrumentos de e-governo.		0.790
39	Concentração de renda (riqueza/terra)		0.501

Isto posto, depreende-se, que no conjunto das 39 variáveis interdependentes mapeadas na literatura científica como barreiras ao NPM, dois agrupamentos delas podem ser resumidos ou abordados em um conjunto menor de dados agregados, sem perda significativa de informação, que neste estudo convencionou-se denominar de:

- Fator 1: Fator de Deficiência de Participação Social, e
- Fator 2: Fator de Deficiência no Gerenciamento do Desempenho.

Desta forma, depreende-se que, sob a ótica dos servidores públicos entrevistados, as barreiras para a implantação de melhorias e/ou modernização do serviço público, aqui abordadas como barreiras ao NPM, que constituem as variáveis observadas no experimento, podem ser tratadas em 2 constructos mais abrangentes (que são as variáveis latentes da análise fatorial) e que expressam, sem perda significativa de informação, as variáveis observadas.

O fator de Deficiência de Participação Social, portanto, é composto ou compreende as seguintes barreiras: gestão com deficiência na descentralização, gestão sem participação da comunidade, deficiência/ausência de participação dos agentes envolvidos nas ações do projeto, ausência ou limitação das liberdades civis, falta de participação social nas reformas, falta de apropriação pelos envolvidos dos resultados nas reformas e deficiência de investimentos públicos em educação.

Semelhantemente, o fator de Deficiência no Gerenciamento do Desempenho compreende os seguintes aspectos: deficiência de padronização de TI na administração, ausência de boas práticas contábeis, ausência ou deficiências na divulgação de informações sobre Responsabilidade Social Corporativa (RSC), falta/deficiência de recursos para benchmarking, deficiência/ausência de medição da capacidade organizacional de desempenho (COD), centralização excessiva, falta de canais de informação adequados, dispersão de informações, falta de transparência na seleção/contratação de funcionários/servidores públicos, ausência de mecanismos/instrumentos de e-governo e concentração de renda (riqueza/terra).

4.3. BARREIRAS AO NPM DE MAIOR IMPACTO.

A fim de avaliar quais barreiras estudadas exercem maior impacto no contexto brasileiro, ou seja, que representam maior dificuldade para a melhoria da gestão, adotou-se o critério da média das respostas obtidas. Desta forma, a partir dos dados das médias calculadas na análise descritiva constantes Tabela 11, elaborou-se a Tabela 22 a seguir, a partir da ordenação decrescente das médias obtidas com a amostra.

Tabela 22: Variáveis que receberam maiores pontuações dos respondentes em ordem decrescente pela média de respostas.

Nº da variável/barreira ao NPM	Média da resposta (ordem decrescente)	Barreira ao NPM mapeada na literatura
v22	4,578	Alocação dos serviços de funcionários/servidores públicos a um ou a alguns políticos, ao invés de servir aos cidadãos
v16	4,563	Ausência de boas práticas contábeis
v17	4,492	Ausência de mecanismos/instrumentos de e-governo
v15	4,490	Ausência ou deficiência de indicadores de desempenho adequados
v14	4,447	Ausência ou deficiências na divulgação de informações sobre Responsabilidade Social Corporativa (RSC)
v7	4,434	Ausência ou limitação das liberdades civis
v31	4,424	Ausência/deficiência do capital social/organizacional
v4	4,424	Centralização excessiva
v25	4,407	Concentração de renda (riqueza/terra)
v26	4,399	Convicções conflitantes sobre boas políticas
v8	4,361	Deficiência de investimentos públicos em educação
v27	4,359	Deficiência de padronização de TI na administração
v21	4,356	Deficiência/ ausência de medição da capacidade organizacional de desempenho (COD)
v35	4,341	Deficiência/ausência de consenso
v32	4,338	Deficiência/ausência de participação dos agentes envolvidos nas ações do projeto
v13	4,321	Dispersão de informações
v39	4,301	Estereotipar potenciais parceiros (como ideológicos, incompetentes ou antiquados)
v24	4,298	Estratégias de encobrimento (tais como não mostrar dúvidas, ocultar lutas internas ou não enfrentar decepções)
v34	4,270	Existência da sociedade de auditoria

Tabela 22: Variáveis que receberam maiores pontuações dos respondentes em ordem decrescente pela média de respostas.

Nº da variável/barreira ao NPM	Média da resposta (ordem decrescente)	Barreira ao NPM mapeada na literatura
v33	4,270	Existência de fronteiras profissionais nos serviços públicos para proteger os grupos profissionais envolvidos
v29	4,260	Falta de apropriação pelos envolvidos dos resultados nas reformas
v2	4,215	Falta de canais de informação adequados
v30	4,215	Falta de participação social nas reformas
v38	4,192	Falta de transparência na seleção/contratação de funcionários/servidores públicos
v36	4,172	Falta/deficiência de recursos para benchmarking
v5	4,162	Gestão com deficiência na descentralização
v3	4,157	Gestão não antecipatória
v28	4,154	Gestão não catalítica
v9	4,149	Gestão não competitiva
v1	4,146	Gestão não empreendedora
v6	3,997	Gestão não orientada para a missão
v19	3,960	Gestão não orientada para a sociedade para resolver problemas.
v20	3,884	Gestão não orientada para o cliente
v37	3,866	Gestão não orientada para resultados
v10	3,803	Gestão sem participação da comunidade
v18	3,760	Inércia
v12	3,634	Instituições sociais legitimadoras do status quo
v11	3,581	O enquadramento da situação como uma crise, uma corrida para atingir um prazo ou um experimento para um grupo seletivo
v23	3,467	O medo de mudança
Média geral de todas as variáveis observadas	4,196	-

Portanto, segundo a percepção dos servidores públicos participantes da pesquisa, as 4 barreiras ao NPM que têm maior impacto, ou seja, as que causam mais dificuldades para a melhoria/modernização do serviço público são, nesta ordem: 1) alocação dos serviços de funcionários/servidores públicos a um ou a alguns políticos (ao invés de servir aos cidadãos), 2) ausência de boas práticas contábeis, 3) ausência de mecanismos/instrumentos de e-governo e, 4) ausência ou

deficiência de indicadores de desempenho adequados. Nesse ranking nota-se que a barreira que teve menor média (3,467) foi o medo de mudança.

4.4. DISCUSSÃO DOS RESULTADOS.

Com relação ao peso ou impacto das barreiras ao NPM sob análise, vale salientar que todas as variáveis/barreiras sob estudo obtiveram média acima de 3, indicando que todas exercem, em média, impacto significativo na gestão, segundo a percepção dos entrevistados. A média geral de todas as variáveis, 4,196, também corrobora a ideia de que as variáveis sob estudo têm impacto relevante no contexto brasileiro, uma vez que as respostas variam de 1 a 5, conforme a escala de Likert adotada (Clark, & Watson, 1995).

Esse fato torna-se ainda mais significativo diante dos dados descritivos dos respondentes que compuseram a amostra. Vale salientar que 91,16% dos respondentes corresponde a servidores concursados, 53,1% com mais de 15 anos de tempo de serviço, sendo que 22,22% tem nível superior e 71,97% tem Pós-Graduação/Mestrado/Doutorado (conforme consta das Tabelas 2, 5 e 8). Tais características denotam a qualificação técnica da maioria absoluta dos respondentes, o que corrobora a validade das avaliações efetuadas por meio do questionário de pesquisa.

A estatística descritiva mostra ainda que a maioria absoluta dos entrevistados possui mais de 40 anos (conforme a Tabela 4), e que já ocupou ou ocupa cargo de chefia (conforme a Tabela 9), o que denota experiência por parte dos entrevistados.

O presente estudo demonstrou que as 2 barreiras com maior impacto são: alocação dos serviços de funcionários/servidores públicos a um ou a alguns políticos (ao invés de servir aos cidadãos) e a ausência de boas práticas contábeis. Estas barreiras evidenciam fragilidades na implantação do sistema burocrático, que preconiza a profissionalização dos serviços públicos e o controle orçamentário (Bresser-Pereira, 1996).

Segundo Litwak (1961), modelo de burocracia de Max Weber pressupõe, dentre outros aspectos, relações sociais impessoais, nomeação e promoção com base no mérito, separação de posições políticas e administrativas. A força do impacto que receberam as 2 barreiras mais relevantes (segundo a presente pesquisa) se mostra contrária mesmo a implantação do modelo burocrático e incompatível com a implantação efetiva do NPM.

A barreira mapeada com maior impacto contraria frontalmente o princípio de mérito profissional, um dos pressupostos da burocracia moderna racional-legal (Bresser-Pereira, 1996). Diante disso, é forçoso reconhecer a validade e aplicabilidade do estudo de Pollitt (2001), ao questionar à convergência das reformas abrangidas no termo NPM, afirmando que tal convergência não é uniforme.

Desta forma, o presente estudo contribui para a geração de evidências sobre a efetividade da implementação das reformas, alvo também do olhar crítico Læg Reid, (2017), o qual questionou a falta de dados empíricos sobre as reformas. Nessa mesma linha, o presente estudo fornece elementos que se alinham ao estudo de Cole et al., (2015), o qual questiona a efetividade prática da convergência das reformas administrativas.

Esse cenário de impacto das barreiras aponta oportunidades para estudos na mesma linha do trabalho de Nielsen et al. (2020), o qual sugere uma perspectiva de

tradução em dois níveis (da organização e de campo), dos conceitos de gerenciamento trazidos do setor privado para aplicação ao setor público.

A ausência de boas práticas contábeis (barreira em segundo lugar na escala de impacto), dificulta a gestão principalmente na direção de cortar custos e fazer mais por menos, diminuindo a eficiência das ações e a implementação do NPM (Hood, 1991).

Tais constatações sobre as barreiras em tela se alinham ao estudo de Cervantes e Radge (2018), o qual apontou que há uma corrupção de ideias que levou ao fracasso na aplicação do modelo weberiano para a implementação de políticas públicas no contexto brasileiro.

Constata-se, portanto, que disfunções que geram ineficiência no antigo modelo burocrático ou weberiano (Galera et al., 2008), ainda persistem no Brasil, sob a ótica dos funcionários públicos entrevistados no presente estudo.

Ademais, considerando que os servidores públicos são os agentes necessariamente envolvidos na implantação das políticas públicas, o estudo das barreiras ao NPM a partir do olhar desses agentes públicos, traz luz aos processos de co-criação, especialmente no aspecto da governança interativa, alvo do estudo de Baptista, Alves & Matos (2019). Desta forma o presente estudo também pode trazer contribuição ao modelo de PG, que pressupõe mais interatividade entre a administração e os administrados/cidadãos e demais partes interessadas.

Ao trazer o foco da análise para a lente dos servidores públicos, o presente estudo, também se coaduna ao estudo de Cavalcante (2018), que abordou a tendência de adoção de políticas públicas, indicando que os princípios/diretrizes do

pós-gerencialismo da participação/engajamento e da colaboração/parceria estão presentes em 90% dos documentos analisados em seu estudo.

Quanto ao mapeamento das barreiras na literatura efetuado, este contribui para compor a base empírica deficitária de evidências sobre a efetiva implantação dos novos modelos de gestão (Pollitt & Dan, 2011), ajudando a preencher esta lacuna teórica. Esta contribuição tem peso ainda mais relevante no contexto brasileiro, país em desenvolvimento, pois, segundo estudo de Waheduzzman (2019), o NPM é um modelo de transição entre o modelo burocrático e o modelo de PG, sendo que o NPM precisa ser implementado com sucesso em países em desenvolvimento antes da implantação do modelo de PG (Waheduzzman, 2019).

Com respeito aos dois novos fatores ou constructos propostos, o Fator de Deficiência de Participação Social e o Fator de Deficiência no Gerenciamento do Desempenho, constatou-se que estes constructos também se alinham aos estudos mapeados no referencial teórico. O estudo de Cavalcante (2018), sobre os princípios/diretrizes do pós-gerencialismo da participação/engajamento e da colaboração/parceria pode ser revisitado com o uso do Fator de Deficiência de Participação Social. Este fator também se alinha ao estudo de Baptista, Alves & Matos (2019) sobre co-criação, bem como o estudo Termeer (2009), sobre governança interativa, colaboração, gestão inclusiva/deliberativa e da formação de parcerias.

O Fator de Deficiência no Gerenciamento do Desempenho traz contribuições para estudos na linha de pesquisa de Pollitt & Dan (2011), contribuindo para fortalecer a base empírica de evidências sobre a efetividade das reformas administrativas. Semelhantemente o Fator de Deficiência no Gerenciamento do Desempenho aqui delineado se coaduna aos estudos de Pollitt & Bouckaert (2011),

ao poder contribuir para avaliação da efetiva melhoria no desempenho dos processos de reforma administrativa.

Além dessas contribuições, a composição do fator de Deficiência de Participação Social, cria evidência empírica que permite aglutinar com consistência os estudos que se encontravam dispersos na literatura e que compreendem as seguintes barreiras constantes da Figura 4:

Referência da literatura	Barreira ao NPM
Osborne (1993)	Gestão com deficiência na descentralização e gestão sem participação da comunidade
Isha, Naraya, e Pritchett (1995)	Deficiência/ausência de participação dos agentes envolvidos nas ações do projeto
Isham, Kaufmann, e Pritchett (1997)	Ausência ou limitação das liberdades civis
Stiglitz (2015)	Falta de participação social nas reformas
Stiglitz (2015) e Stiglitz (1998)	Falta de apropriação pelos envolvidos dos resultados nas reformas
Stiglitz (1998)	Deficiência de investimentos públicos em educação

Figura 4: Composição do fator de Deficiência de Participação Social.
Fonte: Elaborada pela autora com base em análise fatorial.

Semelhantemente, o fator de Deficiência no Gerenciamento do Desempenho gera evidência empírica que permite um olhar mais abrangente e com maior coesão os estudos constantes da Figura 5:

Referência da literatura	Barreira ao NPM
Chiang and Liao (2009)	Deficiência de padronização de TI na administração
Brusca (2010)	Ausência de boas práticas contábeis
Navarro, Alcaráz, y Ortiz (2010)	Ausência ou deficiências na divulgação de informações sobre Responsabilidade Social Corporativa (RSC)
Williams, Brown, and Springer (2012)	Falta/deficiência de recursos para benchmarking
Björk, Szücs and Härenstam (2014)	Deficiência/ausência de medição da capacidade organizacional de desempenho (COD)

Referência da literatura	Barreira ao NPM
García-Unanue, Felipe, and Gallardo (2015)	Centralização excessiva, falta de canais de informação adequados e dispersão de informações
Koprić (2017)	Falta de transparência na seleção/contratação de funcionários/servidores públicos
Moreno-Enguix, Lorente-Bayona, and Gras-Gil (2019)	Ausência de mecanismos/ instrumentos de e-governo
Stiglitz (2015) e Stiglitz (1998)	concentração de renda (riqueza/terra)

Figura 5: Composição do fator de Deficiência no Gerenciamento do Desempenho.
 Fonte: Elaborada pela autora com base em análise fatorial.

Diante do exposto, depreende-se que esta pesquisa sobre as barreiras à implantação do NPM contribui para compreensão da implantação do gerencialismo, tanto sob o prisma teórico, ao se fazer o mapeamento das barreiras, quanto sob o aspecto prático, gerando evidências sobre o nível de implementação do gerencialismo no contexto brasileiro. Desta forma, sob a perspectiva de Andrews e Boyne (2010), o qual coloca que o propósito para a pesquisa em gerencialismo é contribuir para a melhoria dos serviços públicos prestados, o presente estudo pode ser utilizado para garantir a efetividade dos serviços e bens entregues aos cidadãos.

Semelhantemente, como Aoki (2016) coloca que o estudo sobre a forma de implementação do NPM pode ajudar a melhorar o processo de reforma, o presente estudo lança luzes sobre as dificuldades práticas a serem enfrentadas para que se possa alcançar maior geração de valor para os administrados e cidadãos de forma geral. Por outro lado, o presente trabalho colabora para geração de evidências sobre as práticas e técnicas usadas pelos governos locais diante do discurso de implementação do NPM (Aoki, 2016).

Os resultados do presente estudo contribuem para compreensão da implantação do gerencialismo, tanto sob o prisma teórico quanto prático. Os resultados obtidos contribuem para geração de evidências sobre as práticas

adotadas no contexto brasileiro diante do discurso de implementação do NPM (Aoki, 2016). O mapeamento das barreiras existentes na literatura num contexto global supre a lacuna teórica e prática sobre o conjunto de dificuldades a serem enfrentadas pelos gestores públicos quando da implementação das reformas. O mapeamento e a sistematização das barreiras aliadas a construção de um *ranking* de impacto, sendo este focado no contexto brasileiro, gera evidências sobre o nível de implementação do gerencialismo, suprimindo também a lacuna sobre a base empírica de evidências quanto a efetiva implantação de novos modelos de gestão (Pollitt & Dan, 2011).

Em suma, a relevância do presente estudo reside em contribuir para a melhoria das práticas gerenciais no contexto de gestão pública, sobretudo no contexto brasileiro. A aplicação do estudo das barreiras ao NPM pode gerar subsídios para maior efetividade das políticas públicas, além de maior transparência e clareza nos processos de prestação de contas à sociedade. Contribui ainda para agregar valor aos processos de governança do setor público, subsidiando os gestores públicos, e em especial os do Brasil, em suas decisões estratégicas.

Capítulo 5

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo teve como objetivos mapear as barreiras existentes na literatura para a efetiva implantação do NPM, avaliar a possibilidade de sistematizar essas barreiras em forma de constructos mais abrangentes e identificar quais as barreiras são mais relevantes para a administração pública brasileira, sob o ponto de vista dos servidores públicos, que são os agentes necessariamente envolvidos na implantação das políticas públicas.

Foram mapeadas 39 barreiras ao NPM por meio de levantamento bibliográfico. Uma vez que este mapeamento foi realizado pela pesquisadora de forma individual, por mais abrangente e exaustiva que tenha sido a pesquisa, é possível que algum artigo pertinente tenha escapado ao radar da pesquisadora e/ou que existam e/ou surjam novas barreiras em contextos específicos que não tenham sido mapeadas ao momento da pesquisa.

Uma vez que os demais resultados obtidos estão baseados em entrevistas com funcionários públicos, em uma amostra obtida por meio técnica de amostragem não probabilística por acessibilidade, os resultados refletem as observações dos respondentes que compuseram a amostra: servidores públicos habitantes de quaisquer estados do Brasil, aposentados ou ativos. Como em todo estudo estatístico, os resultados obtidos sofrem as limitações inerentes ao método de análise empregado, no caso presente, a análise fatorial exploratória (Hair et al, 2009).

Esses fatos sugerem cautela quanto à generalização dos resultados obtidos nesse estudo para contextos diferenciados. Por outro lado, essas limitações abrem espaço para estudos futuros sobre a aplicabilidade das barreiras em contextos mais específicos e/ou com técnicas de amostragem diferenciadas.

As 39 barreiras mapeadas foram sistematizadas por meio de análise fatorial exploratória em 2 constructos ou fatores: fator de Deficiência de Participação Social e fator de Deficiência no Gerenciamento do Desempenho, que aglutinam algumas das barreiras estudadas. Desta forma gerou-se evidência empírica que permitiu condensar com consistência em 2 fatores vários estudos que se encontravam dispersos na literatura.

Ademais, elaborou-se um *ranking* de impacto com as barreiras mapeadas. Verificou-se que as 4 barreiras ao NPM que têm maior impacto no contexto brasileiro são, nesta ordem: 1) alocação dos serviços de funcionários/servidores públicos a um ou a alguns políticos (ao invés de servir aos cidadãos), 2) ausência de boas práticas contábeis, 3) ausência de mecanismos/instrumentos de e-governo e 4) ausência ou deficiência de indicadores de desempenho adequados. A barreira que teve menor impacto no *ranking* foi o medo de mudança.

O estabelecimento de dois fatores ou variáveis latentes que aglutinam algumas das barreiras estudadas (variáveis observadas) abre portas para futuros estudos que envolvam a validação desses fatores em contextos mais específicos de aplicação, seja por meio de análise fatorial confirmatória e/ou modelagem de equações estruturais (Hair et al, 2009). Por outro lado, as barreiras que compõem esses fatores (Figuras 4 e 5) agora também podem ser estudadas sob nova perspectiva, sob um prisma mais interativo e integrativo entre elas. A elaboração do ranking de barreiras também sugere análises ulteriores de aplicabilidade dessa

escala de impacto em contextos particulares de gestão, além de outros estudos sob uma perspectiva de tradução em dois níveis: da organização e de campo (Nielsen et al., 2020).

O estabelecimento tanto do *ranking* de impacto como dos dois fatores a partir do olhar dos servidores públicos, os quais são partes necessariamente envolvidas na implementação de políticas públicas, também abre espaço para estudos na linha dos trabalhos de co-criação (Baptista, Alves & Matos, 2019). Esses resultados também sugerem estudos mais aprofundados sobre as disfunções que geram ineficiência no antigo modelo burocrático ou weberiano (Galera et al., 2008).

A identificação dos dois fatores (de Deficiência de Participação Social e de Deficiência no Gerenciamento do Desempenho) também sugere futuros estudos da validação e aplicabilidade desses fatores na área de governança interativa, colaboração, gestão inclusiva/deliberativa e da formação de parcerias (Termeer, 2009), bem como estudos aprofundados sobre os princípios/diretrizes do pós-gerencialismo: participação/engajamento e colaboração/parceria (Cavalcante, 2018).

Em suma, o presente estudo contribui de forma relevante abrindo portas para estudos futuros envolvendo as barreiras ao NPM sob um novo prisma – mais integrativo e transversal (englobando as barreiras dispersas em constructos mais abrangentes e elaborando-se um *ranking*), bem como mais inclusivo (ao contemplar o olhar dos servidores públicos). Desta forma abriu-se um leque diferenciado de novos caminhos de pesquisa nesta área.

Por fim, as contribuições teóricas e práticas do presente estudo fornecem subsídios para a melhoria das práticas gerenciais no âmbito da gestão pública, sobretudo no contexto brasileiro. Tais subsídios podem ser utilizados para gerar maior efetividade das políticas públicas, além trazer mais transparência e clareza

aos processos de *accountability* (ou de prestação de contas à sociedade). Ademais, contribui para agregar valor aos processos de governança do setor público, subsidiando os gestores públicos em suas decisões estratégicas, visando a maior efetividade das ações implementadas e, portanto, melhorias ao bem estar social.

REFERÊNCIAS

- Andrews, R., & Boyne, G. (2010). Better Public Services: The moral purpose of public management research? Discussants: Christopher Hood, Owen Hughes and Don Kettl. *Taylor & Francis*, 12, pp. 307–321.
- Aoki, N., (2016). After All These Years, Whatever Has Happened to the International Prevalence of Managerial Practices? Evidence from 60 Economies. *Lee Kuan Yew School of Public Policy Research*, 16(06).
- Baptista, N., Alves, H., & Matos, N. (2019). Public Sector Organizations and Cocreation With Citizens: A Literature Review on Benefits, Drivers, and Barriers. *Journal of Nonprofit & Public Sector Marketing*, 1-25.
- Baregheh, A., Rowley, J., & Sambrook, S. (2009). Towards a multidisciplinary definition of innovation. *Management decision*. 47 (8), pp. 1323-1339.
- Bresser-Pereira, L. C. (1996). Da administração pública burocrática à gerencial. *Revista do Serviço Público*, 47 (120).
- Bresser-Pereira, L. C. (2001). Do Estado patrimonial ao gerencial. *Letras*, 222, 259.
- Bresser-Pereira, L. C. (2002). Reforma da nova gestão pública: agora na agenda da América Latina, no entanto... *Revista do Serviço Público*, 53(1), 5-27.
- Björk, L., Szücs, S., & Härenstam, A. (2014). Measuring capacity to perform across local government services—managers' perceptions. *International Journal of Public Sector Management*, 27(1), 26-38.
- Brusca, I. (2010). Treinta años de investigación en contabilidad y gestión pública en España. *Revista de Contabilidad*, 13(2), 175-209.
- Cavalcante, P. (2018). Innovations in the federal government during the post-New Public Management Era. *Revista de Administração Contemporânea*, 22(6), 885-902.
- Cervantes, N., & Radge, Z. (2018). Weber's bureaucratic model in Brazil: The corruption of ideas as obstacles to the implementation of public policies. *Geoforum*, 95, 165-168.
- Cinar, E., Trott, P., & Simms, C. (2019). A systematic review of barriers to public sector innovation process. *Public Management Review*, 21(2), 264-290.
- Chiang, L., & Liao, C. N. (2009). The influence of digital standardization on administrative efficiency in e-government: A view of standards development organizations. *Systems Research and Behavioral Science: The Official Journal of the International Federation for Systems Research*, 26(4), 455-468.
- Cole, A., Harguindéguy, J. B., Stafford, I., Pasquier, R., & de Visscher, C. (2015). States of convergence in territorial governance. *Publius: The Journal of Federalism*, 45(2), 297-321.
- Clark, L. A. & Watson, D. (1995). Constructing Validity: Basic Issues in Objective Scale Development. *The American Psychological Association*, 7(3), 309-319.
- Edler, J. & Fagerberg, J. (2017). Política de inovação: o que, por que e como. *Oxford Review of Economic Policy*, 33 (1), 2-23.

- Galera, A. N., Rodríguez, D. O., & Lopez Hernandez, A. M. (2008). Identifying barriers to the application of standardized performance indicators in local government. *Public Management Review*, 10(2), 241-262.
- García-Unanue, J., Felipe, J. L., & Gallardo, L. (2015). Using action research to achieve the implementation of cost accounting: The case of the public sports organizations at local level. *Systemic Practice and Action Research*, 28(2), 111-123.
- Hair, J. F., Black, W. C., Babin, B. J., Anderson, R. E., & Tatham, R. L. (2009). *Análise multivariada de dados*. Tradução: Adonai Schlup Sant'Anna. São Paulo, Bookman Editora, 6a ed, ISBN 0-13-032929-0.
- Hogarty, K., Hines, C., Kromrey, J., Ferron, J., & Mumford, K. (2005). Communality and overdetermination the quality of factor solutions in exploratory factor analysis: The influence of sample size. *Educational and Psychological Measurement*, 65, 202-226.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*, 69(1), 3-19.
- Hyndman, N., Liguori, M., Meyer, R. E., Polzer, T., Rota, S., & Seiwald, J. (2014). The translation and sedimentation of accounting reforms. A comparison of the UK, Austrian and Italian experiences. *Critical Perspectives on Accounting*, 25(4-5), 388-408.
- Isham, J., Narayan, D., & Pritchett, L. (1995). Does participation improve performance? Establishing causality with subjective data. *The World Bank Economic Review*, 9(2), 175-200.
- Isham, J., Kaufmann, D., & Pritchett, L. H. (1997). Civil liberties, democracy, and the performance of government projects. *The World Bank Economic Review*, 11(2), 219-242.
- Kline, SJ, & Rosenberg, N. (2010). An overview of innovation. *In studies on science and the innovation process: selected works by Nathan Rosenberg* (pp. 173-203).
- Koprić, I. (2017). European administrative space: Myth, reality, and hopes. *European administrative space: Spreading standards, building capacities*. Bratislava, Slovak Republic, The Network of Institutes and Schools of Public Administration in Central and Eastern Europe (NISPACE), 31-54, ISBN 978-80-89013-83-8.
- Lapsley, I. (2008). The NPM agenda: back to the future. *Financial Accountability & Management*, 24(1), 77-96.
- Lægreid, P. (2017). New public management. *In Oxford Research Encyclopedia of Politics*. Sujeito: Política, administração e burocracia. (DOI: 10.1093 / acrefore / 9780190228637.013.159).
- Litwak, E. (1961). Models of bureaucracy which permit conflict. *American Journal of Sociology*, 67(2), 177-184.
- MacCallum, R. C., Widaman, K. F., Preacher, K. J., & Hong, S. (2001). Sample size in factor analysis: The role of model error. *Multivariate Behavioral Research*, 36(4), 611-637.
- Marconi, M. A., Lakatos, E. M., Fundamentos de Metodologia Científica, 5. Ed., São Paulo, Atlas, 2003.

- MacCallum, R. C., Widaman, K. F., Zhang, S., & Hong, S. (1999). Sample size in factor analysis. *Psychological methods*, 4(1), 84
- Moreno-Enguix, M. D. R., Lorente-Bayona, L. V., & Gras-Gil, E. (2019). Can e-government serve as a tool for public authorities to manage public resources more efficiently?. *Journal of Global Information Management*, 27(2), 122-135.
- Navarro, A., Alcaraz, F. J., & Ortiz, D. (2010). La divulgación de información sobre responsabilidad corporativa en administraciones públicas: Un estudio empírico en gobiernos locales. *Revista de Contabilidad*, 13(2), 285-314.
- Nielsen, J. A., Wæraas, A., & Dahl, K. (2020). When management concepts enter the public sector: A dual-level translation perspective. *Public Management Review*, 22(2), 234-254.
- O'Flynn, J. (2007). From new public management to public value: paradigmatic change and managerial implications. *Australian Journal of Public Administration*, 66 (3), 353-366.
- Osborne, D. (1993). Reinventing government. *Public productivity & management Review*, 349-356, 16(4). Fiscal Pressures and Productive Solutions: Proceedings of the Fifth National Public Sector Productivity Conference (Summer, 1993), pp. 349-356.
- Peters, B. G. (2008). The two futures of governing: Decentering and recentering processes in governing. *Gesis, Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften. Reihe Politikwissenschaft Political Science Series*. Viena. Open Access Repository - www.ssoar.info. Recuperado em 21 março, 2020, de <https://www.gesis.org/ssoar/home/news/article/ssoar-mit-aktuellem-dini-zertifikat-2016-re-zertifiziert>.
- Pollitt, C. (2001). Convergence: the useful myth?. *Public Administration*, 79(4), 933-947.
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2002). Avaliando reformas da gestão pública: uma perspectiva internacional. *Revista do Serviço Público*, 53(3), 7-31.
- Pollitt, C. e Bouckaert, G. (2011). *Public sector reform. A comparative analysis: new public management, governance, and the Neo-Weberian state*. 3rd ed. Oxford, Oxford University Press, pp. 24-38. ISBN978-0-19-959508-2 (Hbk).
- Pollitt, C., & Dan, S. (2011). The impacts of the New Public Management in Europe: A meta-analysis. *European Commission – European Research Area. Seventh Framework Programme. Coordinating for Cohesion in the Public Sector of the Future* - www.cocops.eu.
- Rosenberg, M. M. (2016). The conceptual articulation of the reality of life: Max Weber's theoretical constitution of sociological ideal types. *Journal of Classical Sociology*, 16(1), 84-101.
- Stiglitz, J. (1998, July). Distribution, efficiency and voice: designing the second generation of reforms. In *Conference on Asset Distribution, Poverty and Economic Growth*, Brasilia, 14, 98.
- Stiglitz, J. E. (2015). The price of inequality: how today's divided society endangers our future. In *Sustainable Humanity, Sustainable Nature: Our Responsibility*. *Pontifical Academy of Sciences, Extra Series 41*, Vatican City.
- Termeer, C. J. (2009). Barriers to new modes of horizontal governance: A sense-making perspective. *Public Management Review*, 11(3), 299-316.

- Walker, R. M., Avellaneda, C. N., & Berry, F. S. (2011). Exploring the diffusion of innovation among high and low innovative localities: A test of the Berry and Berry model. *Public Management Review*, 13(1), 95-125.
- Waheduzzaman, W. (2019). Challenges in transitioning from new public management to new public governance in a developing country context. *International Journal of Public Sector Management*, 32(7), 689-705.
- Williams, J., Brown, C., & Springer, A. (2012). Overcoming benchmarking reluctance: a literature review. *Benchmarking: An International Journal*, 19(2), 255-276.
- Witell, L., Snyder, H., Gustafsson, A., Fombelle, P. e Kristensson, P. (2016). Definindo inovação de serviço: uma revisão e síntese. *Journal of Business Research*, 69 (8), 2863-2872.

APÊNDICE A - QUESTIONÁRIO DE PESQUISA.

Olá,

Sou aluna do Programa de Mestrado em Administração da Fucape Business School/ES. Estou realizando uma pesquisa com o objetivo de conhecer a opinião das pessoas sobre a administração pública brasileira. Portanto, gostaria de contar com sua colaboração para responder a esse breve questionário sobre sua percepção acerca da prestação dos serviços públicos. Suas respostas são totalmente anônimas, pois os resultados serão tratados agrupados e você não precisa se identificar.

Quem responder a esse questionário poderá, se quiser, participar do sorteio de um prêmio em dinheiro no valor de R\$ 400,00. Para participar do sorteio basta informar seu e-mail e/ou o telefone no final do questionário. O sorteio será feito com o número total de participantes e o número será sorteado por meio do site <https://www.random.org/> no dia 14/06/2020, podendo ser prorrogado até o dia 12/07/2020. O sorteio será gravado e publicado no facebook e no instagram de Keilla Leite com acesso para o público em geral.

Leia atentamente as instruções e responda com seu grau de concordância em relação as afirmações que serão apresentadas a seguir.

Muito obrigada por sua atenção!

Keilla E. V. Leite.

1. Você é servidor público?

() Sim

() Não

Para as afirmações abaixo, gostaria que você atribuísse uma nota, segundo esta escala de avaliação:

01 – Discordo totalmente;

02 – Discordo parcialmente;

03 – Indiferente/não discordo nem concordo;

04 – Concordo parcialmente e

05 – Concordo totalmente.”

ID	Pergunta	1	2	3	4	5
2	A falta de uma gestão empreendedora dificulta a modernização/melhoria do serviço público. Entende-se por gestão empreendedora aquela que foca em obter recursos e não apenas em gastar recursos.					
3	A falta de uma gestão descentralizada dificulta a modernização/melhoria do serviço público. Entende-se por gestão descentralizada a que capacita os funcionários/servidores para tomar decisões.					
4	A falta de uma gestão participativa dificulta a modernização/melhoria do serviço público. Entende-se por gestão participativa a que leva o controle das decisões para a comunidade.					
5	A deficiência e/ou ausência de participação dos agentes envolvidos nas ações públicas dificulta a modernização/melhoria do serviço público. (Ver observação a seguir). OBS.: Entende-se por agentes envolvidos os participantes nas ações públicas, como os cidadãos, empresas, servidores públicos, etc.					
6	A ausência ou limitação das liberdades civis inibe a expressão dos anseios dos cidadãos e a participação social nos projetos, o que dificulta a modernização/melhoria do serviço público. (Ver observação a seguir). OBS.: Liberdades civis, também conhecidas como liberdades individuais, são os direitos civis e as liberdades que protegem o indivíduo do poder do Estado, evitando o abuso de poder. Exemplos de liberdades civis: religiosa, de expressão, de associação e reunião, de imprensa, direito à liberdade e à segurança; direito à igualdade perante a lei; direito à vida; e o direito à integridade corporal, etc.					
7	As ações que proponham e/ou estabeleçam políticas em locais que não têm suficiente capital social/organizacional dificultam a modernização/melhoria do serviço público. (Ver observação a seguir). OBS: Entende-se por capital social/organizacional o conjunto de características da organização social, como confiança, normas e sistemas, que ajudam a melhoria das práticas da organização e a entrega de melhores resultados.					
8	As políticas públicas que proponham e/ou estabeleçam ações sem a participação dos envolvidos nestas dificultam a modernização/melhoria					

	do serviço público prestado.					
9	As políticas que proponham/estabeleçam ações em que os indivíduos envolvidos não se apropriam das ações propostas e/ou não têm propriedade sobre os resultados dificultam a modernização/melhoria do serviço público prestado.					
10	A falta de consenso sobre as políticas públicas entre as pessoas envolvidas nestas políticas tende a gerar tensão, o que dificulta a modernização/melhoria dos resultados a serem alcançados pelo serviço público prestado.					
11	A existência de fronteiras profissionais nos serviços públicos que atuam protegendo os interesses dos grupos profissionais envolvidos dificulta a modernização/melhoria do serviço público prestado. (Ver observação a seguir). OBS.: Grupos profissionais são as carreiras de profissionais existentes no serviço público, como professores, policiais, médicos, assistentes sociais, advogados, fiscais, etc.					
12	A existência de instituições de classe profissional com comportamentos legitimadores do <i>status quo</i> (estado atual) podem trazer dificuldades à introdução de métodos e processos mais atualizados, o que dificulta a modernização/melhoria do serviço público prestado. (Ver observação a seguir). OBS.: Instituições de classe profissional podem ser sindicatos de professores, fiscais, médicos, etc.					
13	A existência de divergência/conflito de opiniões sobre qual a melhor política ou prática a ser adotada dificulta a modernização/melhoria do serviço público prestado.					
14	A existência de comportamentos que levam a estereotipar potenciais parceiros (como ideológicos, incompetentes ou antiquados) faz com que parte da organização deixe de interagir com outra parte, devido aos estereótipos previamente estabelecidos, gerando tensões entre grupos internos que combatem entre si, o que dificulta a modernização/melhoria do serviço público.					
15	O medo da mudança pode prejudicar a implantação de novas ações políticas, recaindo na política antiga ou não atingindo metas estabelecidas, o que dificulta a modernização/melhoria do serviço público.					
16	Quando os servidores usam estratégias de encobrimento (tais como não mostrar suas dúvidas quanto aos objetivos/resultados, ocultar lutas/tensões internas no ambiente de trabalho, ou não revelar frustração/falha nos resultados alcançados), tais servidores cortam possibilidades de aprendizado e reflexão, e, em alguns casos, isso tem efeitos destrutivos na confiança mútua entre os envolvidos nos processos. Essas estratégias de encobrimento dificultam a modernização/melhoria do serviço público prestado.					
17	A inércia gera relutância para adoção de novas práticas de gestão, o que dificulta a modernização/melhoria do serviço público prestado.					
18	A alocação dos serviços de funcionários/servidores públicos dedicados para um ou para alguns políticos, ao invés de servir aos cidadãos, dificulta a modernização/melhoria do serviço público.					
19	A falta de uma gestão catalítica, ou seja, uma gestão que diz que o governo deve dirigir/conduzir e não executar, levando à descentralização na execução, dificulta a modernização/melhoria do serviço público.					
20	Quando a gestão trata uma situação ou problema como uma "crise" ou algo transitório, isso pode dificultar a reflexão em busca de resultados mais adequados ao problema (ou as causas deste), até que a "crise" seja resolvida, e isso dificulta a modernização/melhoria do serviço público.					
21	A falta de uma gestão competitiva dificulta a modernização/melhoria do serviço público. (Ver observação a seguir).					

	OBS. Uma gestão competitiva é aquela que trabalha em busca de obter melhores resultados permitindo a concorrência entre prestadores de serviços, visando obter maior produtividade.					
22	A falta de uma gestão antecipatória, ou seja, que cuida mais da prevenção do que da cura, dificulta a modernização/melhoria do serviço público.					
23	A deficiência ou falta de investimentos públicos em educação gera ineficiência nas políticas econômicas e dificulta a modernização/melhoria do serviço público.					
24	A existência da auditoria faz com que os gestores foquem antes em atender à auditoria do que em obter realmente os melhores resultados, e isso dificulta a modernização/melhoria do serviço público.					
25	Ausência ou deficiência de indicadores de desempenho adequados e a padronização consensual de indicadores para várias entidades/órgãos dificulta a modernização/melhoria do serviço público.					
26	A falta de padronização de tecnologia da informação na administração pública diminui a comunicação e a cooperação, e isso dificulta a modernização/melhoria do serviço público.					
27	A falta de uma gestão com boas práticas contábeis que ajudem a racionalização de recursos públicos, dificulta a tomada de decisões eficientes pelos gestores, e isso dificulta a modernização/melhoria do serviço público.					
28	Ausência ou deficiência na divulgação de informações sobre Responsabilidade Social Corporativa (RSC) por órgãos públicos sinaliza falta de transparência e causa dificuldade para mensuração dos resultados. Isso dificulta a modernização/melhoria do serviço público. (Ver observação a seguir) OBS: Entende-se por RSC o conjunto de ações tomadas pelas empresas e órgãos da administração pública que beneficiam a sociedade e as corporações, levando em consideração a economia, educação, meio-ambiente, saúde, transporte, moradia, atividades locais e governo.					
29	A falta ou deficiência de recursos para <i>benchmarking</i> gera dificuldade para implantação de novas práticas de gestão, e isso dificulta a modernização/melhoria do serviço público. (Ver observação a seguir) OBS: Entende-se por <i>benchmarking</i> o processo de avaliação e comparação da organização em relação às outras, em busca de melhorar seu desempenho/resultados.					
30	A deficiência ou ausência de medição da capacidade organizacional de desempenho (COD) dificulta a modernização/melhoria do serviço público. (Ver observação a seguir) OBS: Entende-se que a COD é usada para melhorar o trabalho gerencial, sendo importante para um gerenciamento adequado de recursos.					
31	A centralização excessiva dificulta a alimentação de um sistema de custos eficiente, que se faz necessário para racionalização de recursos públicos. Isso dificulta a modernização/melhoria do serviço público.					
32	A falta de canais de informação adequados dificulta a alimentação de um sistema de custos eficiente, o qual se faz necessário para racionalização de recursos públicos. Isso dificulta a modernização/melhoria do serviço público					
33	A dispersão de informações dificulta a alimentação de um sistema de custos eficiente, o qual se faz necessário para racionalização de recursos públicos. Isso dificulta a modernização/melhoria do serviço público.					
34	Deficiência na transparência/divulgação sobre seleção e contratação de servidores/funcionários públicos, no intuito de selecionar servidores/funcionários de forma mais racional e eficiente, dificulta a modernização/melhoria do serviço público.					
35	A ausência de mecanismos e instrumentos de governo eletrônicos					

	prejudicam a eficiência na prestação de serviços, e isso dificulta a modernização/melhoria do serviço público.					
36	A falta de uma gestão orientada para uma missão leva os gestores mais ao cumprimento de orçamentos e de regras do que a atingir a missão do órgão/entidade, e isso <u>dificulta</u> a modernização/melhoria do serviço público.					
37	A falta de uma gestão orientada para resultados dificulta o oferecimento de incentivos/premiações para se alcançar os resultados, e isso dificulta a modernização/melhoria do serviço público.					
38	A falta de uma gestão orientada para o cliente/usuário do serviço público dificulta a competição dos fornecedores para reduzir custos e aumentar a qualidade, e isso dificulta a modernização/melhoria do serviço público. (Ver observação a seguir) OBS. Exemplo de uma gestão orientada ao cliente/usuário do serviço público é colocar o recurso nas mãos do cliente e deixar ele escolher o serviço/bem público de que precisa.					
39	A falta de uma gestão orientada para resolver problemas dificulta a modernização/melhoria do serviço público. (Ver observação a seguir) OBS. Entende-se por gestão orientada para resolver problemas aquela que explora a ideia de mudar mercados, em vez de sempre usar programas públicos para resolver problemas.					
40	Reformas que proponham políticas que induzem à concentração de renda tendem a gerar menor eficiência econômica e menor grau de consenso, dificultando sua implementação e efetividade, e isso dificulta a modernização/melhoria do serviço público.					

Figura 6: Questionário aplicado com as barreiras ao New Public Management (NPM) mapeadas na literatura

Fonte: Elaborado pela autora.

41. Indique a esfera de governo onde você trabalha (ou trabalhou por último):

() Municipal

() Estadual

() Federal

() Outra.

42. Indique seu tempo de serviço público:

() 0 a 5 anos;

() 6 a 10 anos;

() 11 a 15 anos;

Mais de 15 anos.

43. Indique sua área de atuação:

Saúde

Educação

Segurança

Fiscal

Direito

Administração

Outras

44. Indique a sua faixa de idade:

de 18 a 30 anos

de 31 a 40 anos

de 41 a 50 anos

de 51 a 65 anos

Mais de 65 anos

45. Indique seu grau de escolaridade:

Ensino Fundamental

Ensino Médio

Ensino Técnico

- Ensino Superior
- Pós-Graduação/Mestrado/Doutorado
- Outro

46. Indique sua faixa de renda mensal:

- Até R\$ 1.039,00
- Entre R\$ 1.039,01 E R\$ 4.156,00
- Entre R\$ 4.156,01 E R\$ 9.351,00
- Entre R\$ 9.351,01 E R\$ 14.546,00
- Mais De R\$ 14.546,00

47. Indique o seu sexo:

- M
- F

48. Você é servidor(a):

- Concursado
- Comissionado
- Outro

49. Ocupa ou já ocupou cargo de chefia/gerência/coordenação/direção?

() Sim

() Não

50. Se você quiser participar do sorteio de um prêmio em dinheiro no valor de R\$ 400,00 informe a seguir seu e-mail e/ou o telefone com DDD para que possamos entrar em contato. Favor compartilhar o link desse questionário em suas redes sociais para ajudar na divulgação dessa pesquisa (<https://forms.gle/E2miAoC8jeRcJacZ6>).

APÊNDICE B – FIGURA 3 - VARIÁVEIS DE INTERESSE.

Variável observada	Barreira ao NPM mapeada na literatura
V1	Gestão não empreendedora
V2	Gestão com deficiência na descentralização
V3	Gestão sem participação da comunidade
V4	Deficiência/ausência de participação dos agentes envolvidos nas ações do projeto
V5	Ausência ou limitação das liberdades civis
V6	Ausência/deficiência do capital social/organizacional
V7	Falta de participação social nas reformas
V8	Falta de apropriação pelos envolvidos dos resultados nas reformas
V9	Deficiência/ausência de consenso
V10	Existência de fronteiras profissionais nos serviços públicos para proteger os grupos profissionais envolvidos
V11	Instituições sociais legitimadoras do <i>status quo</i>
V12	Convicções conflitantes sobre boas políticas
V13	Estereotipar potenciais parceiros (como ideológicos, incompetentes ou antiquados)
V14	O medo de mudança
V15	Estratégias de encobrimento (tais como não mostrar dúvidas, ocultar lutas internas ou não enfrentar decepções)
V16	Inércia
V17	Alocação dos serviços de funcionários/ servidores públicos a um ou a alguns políticos, ao invés de servir aos cidadãos
V18	Gestão não catalítica
V19	O enquadramento da situação (como uma crise, uma corrida para atingir um prazo ou um experimento para um grupo seletivo)
V20	Gestão não competitiva
V21	Gestão não antecipatória
V22	Deficiência de investimentos públicos em educação
V23	Existência da sociedade de auditoria
V24	Ausência ou deficiência de indicadores de desempenho adequados
V25	Deficiência de padronização de TI na administração
V26	Ausência de boas práticas contábeis
V27	Ausência ou deficiências na divulgação de informações sobre Responsabilidade Social Corporativa (RSC)
V28	Falta/deficiência de recursos para <i>benchmarking</i>
V29	Deficiência/ ausência de medição da capacidade organizacional de desempenho (COD)
V30	Centralização excessiva
V31	Falta de canais de informação adequados
V32	Dispersão de informações
V33	Falta de transparência na seleção/ contratação de funcionários/ servidores públicos
V34	Ausência de mecanismos/ instrumentos de e-governo.
V35	Gestão não orientada para a missão
V36	Gestão não orientada para resultados
V37	Gestão não orientada para o cliente
V38	Gestão não orientada para a sociedade para resolver problemas.
V39	Concentração de renda (riqueza/terra)

Variável observada	Barreira ao NPM mapeada na literatura
--------------------	---------------------------------------

Figura 3: Variáveis de interesse - barreiras à implantação efetiva do New Public Management (NPM) mapeadas na literatura.

Fonte: Elaborada pela autora.

APÊNDICE C – TABELAS 13 E 14: TESTE 1.

Tabela 13: Teste 1 – Cargas dos fatores da matriz não rotacionada (incluindo todas as variáveis de interesse)

Variável	F1	F2	F3
1	0.505	-0.193	-0.103
2	0.624	0.051	-0.235
3	0.532	0.117	-0.225
4	0.630	0.079	-0.280
5	0.570	0.146	-0.205
6	0.467	-0.033	-0.215
7	0.543	0.243	-0.354
8	0.546	0.125	-0.327
9	0.621	-0.114	-0.297
10	0.470	-0.403	-0.191
11	0.420	-0.598	-0.065
12	0.461	-0.357	-0.187
13	0.691	-0.126	-0.130
14	0.732	-0.051	-0.061
15	0.704	0.105	-0.097
16	0.657	0.022	-0.104
17	0.476	0.128	-0.027
18	0.516	-0.181	0.048
19	0.588	-0.048	-0.058
20	0.571	-0.386	0.131
21	0.611	0.081	0.070
22	0.532	0.226	-0.208
23	0.395	-0.213	-0.182
24	0.639	0.050	0.091
25	0.582	0.112	0.120
26	0.717	0.176	0.137
27	0.671	0.328	0.182
28	0.719	-0.082	0.253
29	0.705	0.024	0.209
30	0.579	0.118	0.082
31	0.756	0.166	0.165
32	0.703	0.190	0.090
33	0.664	0.240	0.122
34	0.660	0.098	0.183
35	0.661	-0.137	0.129
36	0.584	-0.288	0.238

Tabela 13: Teste 1 – Cargas dos fatores da matriz não rotacionada (incluindo todas as variáveis de interesse)

Variável	F1	F2	F3
37	0.579	-0.223	0.314
38	0.573	-0.144	0.308
39	0.519	0.320	0.074

Tabela 14: Teste 1 – Cargas dos fatores da matriz rotacionada (incluindo todas as variáveis de interesse)

Variável	F1	F2	F3
1	0.010	0.366	0.250
2	0.042	0.098	0.577
3	0.048	-0.007	0.556
4	-0.003	0.068	0.656
5	0.117	-0.037	0.549
6	-0.071	0.166	0.464
7	-0.053	-0.151	0.798
8	-0.088	-0.005	0.716
9	-0.156	0.309	0.608
10	-0.274	0.629	0.294
11	-0.244	0.851	0.017
12	-0.243	0.569	0.302
13	0.117	0.326	0.378
14	0.289	0.234	0.317
15	0.322	0.036	0.417
16	0.232	0.130	0.381
17	0.311	-0.051	0.245
18	0.242	0.340	0.034
19	0.215	0.198	0.264
20	0.263	0.602	-0.148
21	0.497	0.030	0.128
22	0.143	-0.146	0.570
23	-0.180	0.373	0.325
24	0.524	0.073	0.094
25	0.574	-0.020	0.055
26	0.715	-0.071	0.099
27	0.852	-0.276	0.072
28	0.718	0.243	-0.168
29	0.715	0.111	-0.069
30	0.520	-0.025	0.114
31	0.771	-0.052	0.066
32	0.647	-0.087	0.170
33	0.705	-0.163	0.126
34	0.700	0.009	-0.018
35	0.470	0.311	-0.024
36	0.488	0.472	-0.267
37	0.638	0.383	-0.359
38	0.677	0.283	-0.323
39	0.605	-0.291	0.179

APÊNDICE D – TABELAS 16 E 17: TESTE 2.

Tabela 16: Teste 2 – Cargas dos fatores da matriz não rotacionada (excluindo as variáveis de interesse V9, V12, V13, V15, V19, V23, V35, V36, V37 e V38)

Variável	F1	F2	F3
1	0.489	-0.232	-0.210
2	0.634	-0.006	-0.355
3	0.553	0.098	-0.341
4	0.642	0.035	-0.379
5	0.592	0.121	-0.217
6	0.456	0.003	-0.201
7	0.555	0.253	-0.264
8	0.532	0.142	-0.273
10	0.440	-0.425	-0.139
11	0.372	-0.659	-0.084
14	0.689	-0.098	-0.008
16	0.640	-0.090	-0.005
17	0.497	0.061	-0.004
18	0.484	-0.169	-0.007
20	0.519	-0.397	0.014
21	0.615	-0.011	0.026
22	0.542	0.260	-0.231
24	0.652	-0.021	0.082
25	0.595	0.026	0.186
26	0.733	0.078	0.154
27	0.701	0.228	0.192
28	0.720	-0.199	0.290
29	0.722	-0.117	0.193
30	0.597	0.021	0.119
31	0.776	0.066	0.200
32	0.714	0.120	0.114
33	0.679	0.187	0.144
34	0.666	0.035	0.212
39	0.527	0.313	0.084

Tabela 17: Teste 2 – Cargas dos fatores da matriz rotacionada (excluindo as variáveis de interesse V9, V12, V13, V15, V19, V23, V35, V36, V37 e V38)

Variável	F1	F2	F3
1	-0.059	0.382	0.382
2	-0.093	0.713	0.193
3	-0.091	0.702	0.063
4	-0.108	0.764	0.155
5	0.128	0.536	0.009
6	0.017	0.433	0.116
7	0.080	0.637	-0.129
8	0.012	0.608	-0.007
10	-0.058	0.201	0.568

Tabela 17: Teste 2 – Cargas dos fatores da matriz rotacionada (excluindo as variáveis de interesse V9, V12, V13, V15, V19, V23, V35, V36, V37 e V38)

Variável	F1	F2	F3
11	-0.107	0.024	0.801
14	0.424	0.183	0.205
16	0.398	0.167	0.189
17	0.356	0.171	0.003
18	0.260	0.099	0.255
20	0.233	0.005	0.506
21	0.455	0.138	0.091
22	0.122	0.586	-0.147
24	0.560	0.062	0.091
25	0.692	-0.094	0.002
26	0.757	0.012	-0.027
27	0.845	-0.007	-0.207
28	0.849	-0.283	0.239
29	0.737	-0.113	0.176
30	0.591	0.005	0.027
31	0.850	-0.049	-0.020
32	0.700	0.078	-0.064
33	0.744	0.045	-0.152
34	0.781	-0.109	-0.005
39	0.598	0.129	-0.295

APÊNDICE E – TABELAS 1x E 1y: TESTE 2.