

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
CURSO DE ADMINISTRAÇÃO

WALLACE BRUNO LOPES MENEZES

TECNOLOGIA COMO FORMA DE INOVAÇÃO NA GESTÃO PÚBLICA: um estudo
de caso sobre a implantação da identificação biométrica do eleitor na 93ª Zona
Eleitoral do Maranhão

São Luís
2016

WALLACE BRUNO LOPES MENEZES

TECNOLOGIA COMO FORMA DE INOVAÇÃO NA GESTÃO PÚBLICA: um estudo
de caso sobre a implantação da identificação biométrica do eleitor na 93ª Zona
Eleitoral do Maranhão

Monografia apresentada ao Curso Superior de Administração de Empresas da Universidade Federal do Maranhão – UFMA, como requisito para obtenção do título de Bacharel em Administração.

Orientador: Prof. Dr. Ademir da Rosa Martins

São Luís

2016

Menezes, Wallace Bruno Lopes.

TECNOLOGIA COMO FORMA DE INOVAÇÃO NA
GESTÃO PÚBLICA: um estudo de caso sobre a implantação
da identificação biométrica do eleitor na 93ª Zona Eleitoral
do Maranhão / Wallace Bruno Lopes Menezes. - 2016.
91 f.

Orientador(a): Prof. Dr. Ademir da Rosa Martins.
Trabalho de conclusão de curso (Graduação) - Curso de
Administração, Universidade Federal do Maranhão, São Luis
- MA, 2016. 1.

1. Biometria Eleitoral. 2. Gestão Pública. 3. Inovação. 4.
Paço do Lumiar. I. da Rosa Martins, Ademir. II. Título.

TECNOLOGIA COMO FORMA DE INOVAÇÃO NA GESTÃO PÚBLICA: um estudo
de caso sobre a implantação da identificação biométrica do eleitor na 93ª Zona
Eleitoral do Maranhão

Monografia apresentada ao Curso Superior de
Administração de Empresas da Universidade
Federal do Maranhão – UFMA, como requisito
para obtenção do título de Bacharel em
Administração.

Aprovada em: 25/08/2016.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Ademir da Rosa Martins (orientador)
Dr. em Informática na Educação
Universidade Federal do Maranhão

Prof.^a Ma. Vilma Moraes Heluy
Mestra em Economia
Universidade Federal do Maranhão

Prof. João Mauricio Carvalho Beserra
Me. em Administração e Controladoria
Universidade Federal do Maranhão

Aos meus pais, irmã, familiares e amigos.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus por me conceder paciência, disposição e perseverança na construção deste trabalho.

À minha mãe, Joana Eudes Lopes e ao meu pai Teonílio Alves de Sá Menezes Filho, por todo amor, dedicação e educação investidos em mim, que me permitiram trilhar um caminho digno e vitorioso até aqui.

À minha irmã Bruna Menezes pelo apoio, paciência, instruções e exemplos que sempre busquei e busco seguir.

Aos meus professores de Curso, especialmente a Prof^a Vilma Heluy que, com uma eficiência sempre acima do esperado, muitas vezes ajudou a resolver minhas situações acadêmicas, e a Prof^a Amanda Aboud pelo seu grande conhecimento da Ciência da Administração que em diversas situações me ajudou, inclusive no projeto deste TCC.

Ao professor Miguel Mubarak Heluy, por sugerir, inspirar e orientar inicialmente este trabalho.

Ao professor Ademir da Rosa Martins pela paciência e valiosa orientação à qual sou imensamente grato.

Aos meus amigos que o curso de Administração me deu:

Ivan Torres e Eliziane Muniz, por tornarem essa jornada inesquecível e me ajudaram a fazer esse caminho regado a dias de alegrias.

Juliane Ferreira, pelas alegrias, cumplicidade, força e dinheiro emprestado durante o curso.

Samyr Cutrim, Thiago Barros e Paulo Tarcísio que se tornaram verdadeiros irmãos e que sempre me apoiaram neste trabalho, fossem cobrando ou me instruindo.

Cinthy Vilela, Jéssica Leocadio, Elma Machado, Jandira Santana e Matheus Jinkings por todos os maravilhosos momentos que passamos durante esta empreitada.

Dandara Araújo, que com palavras me aconselhou, me deu ânimo e me pôs de volta no jogo nos momentos em que pensei em desistir deste trabalho.

Aos amigos que adquiri ao longo da vida:

Rosália Andrade, por ser uma das pessoas mais especiais da minha vida e por compreender minhas ausências e mudanças de humor durante o período de desenvolvimento do trabalho.

Loísa Oliveira (Mah), por dividir os momentos engraçados e divertidos comigo e sempre perdoar meus deslizes. Por me apoiar e acreditar sempre, amo você.

Bruna Nickolly, pelo carinho, fé, apoio e cobranças, sempre me apoiando e esperando o melhor de mim.

Eliamara Sousa, pelas alegrias, apoio e torcida pelo meu sucesso.

James Dias, Victor Moreira e Hellen Araújo, por serem amigos que pude afirmar ainda mais que posso contar sempre, e principalmente pela ajuda na fase de entrevistas deste TCC.

Liliane Lopes, Chefe do Cartório e aos servidores da 93^a ZE, pela presteza, boa vontade e atenção às minhas solicitações de pesquisa junto à 93^a Zona.

E por fim, agradeço a todos que direta ou indiretamente contribuíram para conclusão e realização desse sonho.

“Transportai um punhado de terra todos os dias e fareis uma montanha.”

Confúcio

RESUMO

Este trabalho objetivou identificar as melhorias ocasionadas pela implantação da biometria eleitoral na 93ª Zona Eleitoral da cidade de Paço do Lumiar. Introduziu-se os conceitos e características dos temas Gestão Pública, Empreendedorismo, Inovação e Tecnologia. A pesquisa foi realizada em duas etapas. A primeira junto aos órgãos representantes da Justiça Eleitoral e buscou expor, de modo quantitativo, os dados oficiais referentes à implantação da biometria na Zona. A segunda levantou, também por meio quantitativo, a percepção dos eleitores sobre o assunto através de questionário. O questionário foi aplicado exclusivamente aos eleitores das eleições de 2008 e 2010. Os resultados demonstraram melhorias do processo de votação em relação à diminuição do número de fraudes, porém deficiente quanto ao atingimento de todos os eleitores no cadastro. Foi evidenciada uma percepção otimista dos eleitores no condizente à segurança, confiabilidade, eficiência e possibilidade de fraudes quanto ao processo de votação com a biometria em relação ao mesmo sem a ferramenta. A tecnologia se mostra como grande aliada na melhoria na prestação de serviços públicos.

Palavras-chave: Gestão Pública. Inovação. Biometria Eleitoral. Paço do Lumiar

ABSTRACT

This study aimed to identify the improvements brought about by the implementation of biometrics in electoral 93rd Electoral Zone of the city of Paço do Lumiar. It introduced the concepts and characteristics of subjects Public Management, Entrepreneurship, Innovation and Technology. The survey was conducted in two stages. The first representatives to the organs of the Electoral Court and sought to expose, in a quantitative manner, official data related to the implementation of biometrics in the area. The second raised also by quantitative means, the perception of voters on the issue through a questionnaire. The questionnaire was applied only to the voters of the 2008 and 2010 elections. The results showed voting process improvements for the decrease in the number of fraud, but deficient as to the achievement of all voters in the register. an optimistic perception of voters in consistent security was evidenced, reliability, efficiency and the possibility of fraud on the voting process with biometrics over the same without the tool. The technology shows how great ally in improving the provision of public services.

Keywords:. Public Management. Innovation. Electoral biometry. Paço do Lumiar

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

APG	Administração Pública Gerencial
JE	Justiça Eleitoral
TRE	Tribunal Regional Eleitoral
TSE	Tribunal Superior Eleitoral
ZE	Zona Eleitoral

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Número total de eleitores em 2008 e 2010	57
Gráfico 2 - Número de eleitores faltosos.....	59
Gráfico 3 - Número de ocorrências de erros ou indícios de fraudes	61
Gráfico 4 - Avaliação sobre a informação dos eleitores quanto à biometria eleitoral	63
Gráfico 5 - Avaliação quanto à confiança do eleitor sem a biometria no processo eleitoral.....	65
Gráfico 6 - Avaliação quanto a opinião dos eleitores sobre a possibilidade de um eleitor se passar por outro no momento da votação	66
Gráfico 7 - Avaliação quanto ao conhecimento de casos onde pessoas não conseguiram votar por alguém já tem votado em seu lugar	67
Gráfico 8 - Avaliação sobre a percepção dos eleitores quanto a biometria eleitoral ser ou não um instrumento de inovação	68
Gráfico 9 - Avaliação quanto à percepção da confiabilidade da biometria eleitoral .	69
Gráfico 10 -Avaliação quanto a percepção do eleitor sobre a segurança da biometria eleitoral.....	71
Gráfico 11 -Avaliação quanto a percepção do eleitor sobre a eficiência da biometria eleitoral.....	72
Gráfico 12 -Avaliação quanto a possibilidade de se passar por outro eleitor com a biometria.....	73
Gráfico 13 -Avaliação sobre a percepção dos eleitores quanto eficiência, de modo geral, do sistema eleitoral brasileiro	75
Gráfico 14 -Avaliação sobre os eleitores que realizaram o cadastramento biométrico dentro do prazo estabelecido pela JE	76
Gráfico 15 -Avaliação sobre os motivos pelos quais os eleitores ao realizaram o cadastro dentro do prazo estabelecido	78

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 -	Parâmetros de equilíbrio da APG.....	35
Quadro 2 -	Administração burocrática x APG	37
Quadro 3 -	Avaliação sobre a informação dos eleitores quanto à biometria eleitoral.....	63
Quadro 4 -	Avaliação quanto à confiança do eleitor no processo de votação sem a biometria eleitoral.....	64
Quadro 5 -	Avaliação quanto a opinião dos eleitores sobre a possibilidade de um eleitor se passar por outro no momento da votação	66
Quadro 6 -	Avaliação quanto ao conhecimento de casos onde pessoas não conseguiram votar porque alguém já tem votado em seu lugar	67
Quadro 7 -	Avaliação sobre a percepção dos eleitores quanto a biometria eleitoral ser ou não um instrumento de inovação	68
Quadro 8 -	Avaliação quanto a percepção dos eleitores sobre a confiabilidade da biometria eleitoral.....	69
Quadro 9 -	Avaliação quanto a percepção do eleitor sobre a segurança da biometria eleitoral.....	70
Quadro 10 -	Avaliação quanto a percepção do eleitor sobre a eficiência da biometria eleitoral.....	72
Quadro 11 -	Avaliação quanto a avaliação do eleitor sobre a possibilidade de um eleitor se passar por outro com a biometria eleitoral.....	73
Quadro 12 -	Avaliação sobre a percepção dos eleitores quanto eficiência, de modo geral, do sistema eleitoral brasileiro	74
Quadro 13 -	Avaliação sobre os eleitores que realizaram o cadastramento biométrico dentro do prazo estabelecido pela JE.....	76
Quadro 14 -	Avaliação sobre os motivos pelos quais os eleitores ao realizaram o cadastro dentro do prazo estabelecido	77

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	15
2	GESTÃO PÚBLICA	19
2.1	Conceitos e características da Gestão Pública	19
2.2	Serviços Públicos	20
2.3	Princípios.....	21
2.3.1	Legalidade.....	21
2.3.2	Impessoalidade	22
2.3.3	Moralidade.....	22
2.3.4	Publicidade.....	23
2.3.5	Eficiência	23
2.4	Governança.....	24
2.5	Governabilidade	25
2.6	<i>Accountability</i>	26
2.7	Modelo patrimonialista.....	27
2.8	Modelo burocrático	29
2.8.1	Reforma do Estado.....	31
2.8.2	Necessidade de Reforma do Estado	32
2.9	Modelo Gerencial	32
3	MODELO EMPREENDEDOR DA GESTÃO PÚBLICA	39
3.1	Empreendedorismo	39
3.2	Gestão Pública Empreendedora	40
4	INOVAÇÃO	43
4.1	Inovar	43
4.2	Tecnologia.....	44
5	SISTEMA ELEITORAL BRASILEIRO	47
5.1	O processo eleitoral.....	47
5.2	A biometria eleitoral.....	48
6	METODOLOGIA	51
6.1	Métodos e meios técnicos de investigação	51
6.2	Universo e amostra	53
6.3	Coleta de dados	54
6.4	Análise dos resultados	54

7	ESTUDO DE CASO	56
7.1	Primeira etapa	56
7.1.1	Procedimentos.....	56
7.1.2	Análises dos resultados.....	57
7.1.2.1	Quanto ao número total de eleitores nas eleições.	57
7.1.2.2	Quanto ao número de eleitores que não realizaram o cadastro eleitoral em 2010.	58
7.1.2.3	Quanto ao número de faltosos nas duas eleições.	58
7.1.2.4	Quanto ao número de ocorrências de erros ou indícios de fraudes	60
7.1.2.5	Quanto ao funcionamento dos leitores biométricos	61
7.1.2.6	Quanto aos gastos para implantação da biometria eleitoral na 93ª ZE, em 2010	62
7.2	Segunda etapa	62
7.2.1	Procedimentos.....	62
7.2.2	Análise dos resultados	63
7.2.2.1	Avaliação sobre a informação dos eleitores quanto à biometria eleitoral	63
7.2.2.2	Quanto à confiança do eleitor no processo de votação sem a biometria eleitoral	64
7.2.2.3	Quanto a opinião dos eleitores sobre a possibilidade de um eleitor se passar por outro no momento da votação.	65
7.2.2.4	Quanto ao conhecimento de casos onde eleitores não conseguiram votar porque alguém já tem votado em seu lugar.	67
7.2.2.5	Avaliação sobre a percepção dos eleitores quanto a biometria eleitoral ser ou não um instrumento de inovação	68
7.2.2.6	Quanto a percepção dos eleitores sobre a confiabilidade da biometria eleitoral.	69
7.2.2.7	Quanto a percepção do eleitor sobre a segurança da biometria eleitoral.....	70
7.2.2.8	Quanto a percepção do eleitor sobre a eficiência da biometria eleitoral.....	71
7.2.2.9	Quanto a avaliação do eleitor sobre a possibilidade de um eleitor se passar por outro com a biometria eleitoral.....	73
7.2.2.10	Avaliação sobre a percepção dos eleitores quanto eficiência, de modo geral, do sistema eleitoral brasileiro.	74
7.2.2.11	Quanto a avaliação sobre os eleitores que realizaram o cadastramento biométrico dentro do prazo estabelecido pela JE.....	75
7.2.2.12	Quanto a avaliação sobre os motivos pelos quais os eleitores ao realizaram o cadastro dentro do prazo estabelecido.	77
8	CONSIDERAÇÕES FINAIS	79

REFERÊNCIAS.....	83
APÊNDICE A – QUESTIONÁRIO APLICADO	87
ANEXO A – AUTORIZAÇÃO.....	89
ANEXO B – NOTICÍAS SOBRE FALHAS NO PROCESSO DE VOTAÇÃO	90

1 INTRODUÇÃO

A utilização de novas tecnologias dentro dos processos de prestação dos serviços públicos é cada vez maior, principalmente por órgãos que possuem grande autonomia e focalizam, com maior interesse, no bom funcionamento da sua atividade específica. Ressalta-se que a qualidade na prestação dos serviços públicos tem sido uma questão preocupante das organizações públicas, seus gestores e cidadãos. Anseia-se então por instrumentos para consertar e ampliar os aspectos positivos do fornecimento dos serviços, através de reformas e aderência a novos modelos que transformam as características da gestão pública. Uma conjuntura de fatores que favorecem o aprimoramento da administração pública e a minoração das deficiências.

A globalização, o avanço tecnológico e uma forte competição de mercado criam um cenário aonde o usuário dos serviços públicos se acostuma com o melhor, a eficiência, a qualidade de atendimento e de execução, vindo das organizações privadas que primam, na maioria das vezes, pela excelência de suas atividades destinadas ao cliente. Ocorre que ao se redirecionar a visão do privado para o setor público, nota-se uma grande discrepância entre as duas partes. A evidência de que a administração pública é atrasada e deficitária, portanto insatisfatória, é irrefutável.

A evolução dos modelos de se gerir aquilo que é público ao longo do tempo acontece cada vez mais com destaque para a satisfação do usuário em detrimento de privilégio daqueles que gerem a máquina pública. Do modelo patrimonialista de administração pública, passando pelo burocrático e o gerencial, é visível a tentativa de realmente tornar o cidadão o centro das atividades do serviço público.

Os mais recentes e considerados mais adequados modelos de gestão pública, possuem muitas características e bases no modelo de gerenciamento de empresas privadas. O modelo de gestão pública empreendedora e a Administração Pública Gerencial (APG) são dois desses vieses que surgem como opção de satisfação das demandas da sociedade e herdaram fortes premissas empresariais. Ambas têm como uma das principais características o foco na inovação, seja de métodos, processos, tecnologias, etc., enfim, na execução de suas atividades enquanto busca a prestação de serviço mais eficiente.

A Justiça Eleitoral fornece um dos maiores e mais importantes serviços ao cidadão, sendo responsável pelas bases do desenrolar democrático, legislando e organizando todo o processo eleitoral nacional, com vistas a fornecer ao cidadão, a garantia do bom funcionamento de todos os processos na escolha dos representantes do povo. O Tribunal Regional Eleitoral é o órgão maior no que diz respeito à Justiça Eleitoral brasileira, e cabe a este, regular todas as Políticas Públicas referentes ao sistema eleitoral e serviços necessários ao cidadão dentro deste âmbito. Responsável pelas melhorias e avanços nessa área, em 2008, o TSE decidiu implantar no Brasil o sistema de cadastramento biométrico eleitoral, cuja razão principal de existência era garantir um sistema de votação mais seguro, eficiente, moderno e evitar que fraudes ocorressem no momento do voto, como costumeiramente se é noticiado durante o período de votação. Em sua fase de teste, foram escolhidos os municípios com maior número de denúncias e ocorrências de fraudes ou tentativas. Em 2010, junto com outros municípios, a 93ª ZE do Maranhão, referente à cidade de Paço do Lumiar, foi uma das pioneiras do estado a usar o voto biométrico.

Levando em conta que quase todo cidadão é ou será um eleitor e, portanto, usuário dos serviços prestados pela justiça Eleitoral, constatando, assim, este tema como pertinente e de extrema relevância, o presente trabalho busca expor uma situação real de implantação de uma tecnologia como instrumento de inovação em um processo de essencial serviço prestado pela administração pública. Por ser uma das primeiras zonas no estado a utilizar o sistema e já possuir usuários com uma maior familiaridade com a ferramenta, a 93ª ZE foi a escolhido para esta pesquisa. Diante disto, levanta-se as seguintes questões: A implantação da biometria eleitoral como ferramenta tecnológica inovadora trouxe vantagens para o processo de votação da 93ª ZE? Se sim, quais?

Nesse contexto, o objetivo geral é identificar se houve vantagens e melhorias no sistema de votação com a implantação da biometria eleitoral como ferramenta tecnológica inovadora na 93ª Zona Eleitoral de Paço do Lumiar – MA. Para atingir esse objetivo distribui-se o mesmo nos seguintes objetivos específicos:

- a) Levantar as características e conceitos sobre Gestão Pública, suas definições, características e modelos;
- b) Identificar definições e/ou conceitos sobre inovação e tecnologia;

- c) Abordar e expor as características do processo eleitoral brasileiro;
- d) Abordar as características da biometria eleitoral e levantar dados institucionais sobre sua implantação;
- e) Identificar e analisar a percepção e opinião dos eleitores da ZE sobre a implantação da biometria eleitoral.

A sociedade atual está cada vez mais informada e crítica, a aproximação da informação pelas várias formas de mídias existentes, ocasiona uma exigência maior do cidadão em relação ao poder público, pelos cumprimentos de seus direitos e garantias legais, em suma, maior cobrança e exercício da cidadania. Mediante a ampla divulgação de irregularidades, escândalos e fraudes no âmbito público nacional e a necessidade das instituições públicas se mostrarem mais transparentes por motivos de legislação e cobranças da sociedade, e, em contrapartida, dados que apontam quantidade insatisfatória de irregularidades, falhas e ineficiência dentro destes órgãos e em suas atividades, é iminente o dever por parte dos gestores de buscar a atualização e melhorias em seus cenários, sendo imprescindível que modelos de gestão, que não só atendam aos pilares da administração no setor público, mas que tornem mais eficientes, satisfatórias e confiáveis às execuções de suas atividades. Percebe-se, então, a necessidade da utilização de ferramentas inovadoras que aperfeiçoem e transmitam confiabilidade e segurança para a sociedade, que garanta legitimidade, qualidade e não permitam pairar dúvidas sobre seus serviços prestados pela administração pública.

Este tipo de inovação implica mudanças em diversas áreas, nos processos, investimentos, na capacitação de servidores e aquisição de novos equipamentos entre outras, diante disso, a relevância deste trabalho se revela, porque é importante mensurar se a execução de tais mudanças refletem realmente as melhorias esperadas e se oferecem vantagens no que diz respeito à eficiência na prestação de um serviço público essencial, e além, se transmite a percepção de confiabilidade e segurança para o cidadão, principal usuário e interessado, aqui especificamente do processo de votação do sistema eleitoral brasileiro, e demonstrar por meio de estudo de caso, os resultados da implantação da biometria eleitoral em uma zona eleitoral do Estado do Maranhão.

A pesquisa averiguou dados oficiais do TSE, TRE e da 93ª ZE, além da concepção dos eleitores a respeito das mudanças causadas pela inovação no

sistema de votação, a partir de questionários feitos diretamente com o público alvo, os eleitores da 93ª zona. Foi dividida em duas etapas, ambas realizadas no período de julho de 2016. A primeira consistiu em pesquisar os aspectos mais gerais, antes e após a implantação da biometria, dados reais sobre gastos, números sobre eleitorado, estatísticas referentes à ausência de eleitores e ocorrências de fraudes, nas eleições de 2008 e 2010 no município de Paço do Lumiar – MA, comparando e analisando os parâmetros de cada ano eleitoral. A segunda etapa foi realizada com aplicação de questionários aos eleitores pesquisando a percepção e avaliação dos mesmo em relação às vantagens e/ou melhorias que a biometria eleitoral trouxe ou não no sistema de votação. Os resultados estão apresentados em sínteses com explicações pertinentes ao tema e uma análise avaliando as diferenças percentuais dos dados estatísticos oficiais da JE e o impacto no cidadão usuário.

O presente trabalho estrutura-se em 8 capítulos. No capítulo 1 é apresentado a temática, o problema de pesquisa, seus objetivos, justificativas e metodologia. No capítulo 2 é feita uma análise sobre o desenvolvimento e das diferentes fases e abordagens e modelos da gestão pública. O terceiro capítulo apresenta os aspectos teóricos do modelo Empreendedor da Gestão Pública, suas características e benefícios. No capítulo 4 são apresentados conceitos sobre inovação, suas ferramentas e tipos, com destaque para uma abordagem sobre tecnologia. As técnicas metodológicas utilizadas na realização do trabalho encontram-se detalhadas no capítulo 5. No capítulo seguinte é explicado como funciona o sistema eleitoral brasileiro, suas bases e características principais, assim como a conceituação e exploração sobre a biometria eleitoral. No capítulo 7, temos o estudo de caso realizado na 93ª ZE do Maranhão, correspondente à cidade de Paço do Lumiar, as pesquisas, análise e resultados. E, por fim, o trabalho encerra-se com as considerações finais apresentada no capítulo 8.

2 GESTÃO PÚBLICA

O intuito desse capítulo é apresentar uma análise sobre o desenvolvimento e das diferentes fases e abordagens e modelos da gestão pública.

2.1 Conceitos e características da Gestão Pública

O sistema de governo, ideais, leis, normas, procedimentos e conjuntos de políticas, planos e ações, são os instrumentos que vão reger o funcionamento da administração pública e suas incumbências, no que diz respeito ao atendimento dos interesses comuns e prestação de serviços públicos à sociedade.

Bugarim *et al* (2011, p. 13), a esse respeito, fala que:

o estado, organizado quanto à divisão territorial, a forma de governo, a investidura dos governantes, a instituição dos poderes e garantias individuais, se estrutura, hierarquicamente, por meio dos órgãos públicos incumbidos do desempenho das atribuições que lhe são legalmente designadas.

Segundo White (1950, p. 8), a administração pública “abrange todas as operações que tem por propósito a realização ou cumprimento de desígnios públicos”. É, assim, responsável pela prestação de serviços de interesse público ou comum, objetivando atender as demandas da sociedade. Nesse sentido, Geneviva (2005) *apud* Matias-Pereira (2012, p. 10) reforça, “é o conjunto de órgãos do estado encarregados de exercer, em benefício do bem comum, funções previstas na constituição e nas leis”.

Para Matias-Pereira (2012, p. 9) “a gestão pública deve ser entendida como algo mais amplo que a gestão de negócios e do que as questões internas dos negócios de um governo”, e complementa dizendo que:

a gestão pública não é meramente uma questão de eficiência e legitimidade e ainda de outros valores que transcendem os padrões restritivos dos negócios (...), não é somente interna, mas também e primeiramente, gestão externa de um contexto sociopolítico complexo. (KICKERT E STILMANN, 1999 *apud* MATIAS-PEREIRA, 2012, p. 9,).

Levando em conta estes aspectos, torna-se notável a importância e a responsabilidade de uma gestão pública eficiente, e que, mesmo não possuindo

uma competição de mercado, é tal qual ou mais complexa que a gestão de negócios que tem o lucro por finalidade. Tal complexidade pode ser compreendida pelo fato de que o funcionamento da administração da esfera pública, além de exercer suas atividades respeitando seus princípios, possui obrigações com a sociedade e com o Estado, podendo definir rumos em aspectos econômicos e de desenvolvimento de uma região ou nação.

Nesse sentido, temos a percepção da gestão pública como algo além do foco ao cliente e competição de mercado, com maior complexidade em seus aspectos, que devem atender a valores e ainda assim garantir uma maior efetividade nas políticas públicas destinadas à sociedade.

A administração pública:

é composta por um conjunto de entes – órgãos e entidades – formados por recursos humanos, materiais e tecnológicos passíveis de ordenamentos e gestão, constituídos pelo poder público para a consecução do bem comum. Designa o conjunto de serviços e entidades incumbidos de concretizar as atividades administrativas, ou seja, da execução das decisões políticas e legislativas [...] é a gestão de bens e interesses qualificados da comunidade no âmbito dos três níveis de governo (federal, estadual ou municipal), segundo preceitos do direito e da moral, visando ao bem comum. (MATIAS-PEREIRA, 2012, p. 249).

Temos, então, com base nos que dizem os autores acima, a gestão pública como sendo um modelo de administração complexo e abrangente, regulador das leis e normas, no que diz respeito ao Estado, Governo, Poderes do estado, sua organização, suas entidades e órgãos prestadores dos serviços que visam o bem público, de maneira eficiente, efetiva e com base em princípios.

2.2 Serviços Públicos

Em vista de que apenas a administração pública possui poder legal para a execução de determinados compromissos sociais de caráter comum, assim como é seu dever fazê-los, tem-se, portanto, o conceito de prestação de serviços públicos.

Figueiredo (2008) considera que serviço público é toda atividade material fornecida pelo estado ou por quem esteja a agir no exercício da função administrativa se houver permissão constitucional e legal para isso, com o fim de

implementação de deveres consagrados constitucionalmente relacionados à utilidade pública.

2.3 Princípios

O Art. 37. Da Constituição Federal (1988) determina que “A administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência”. Diante disto, todas as ações que o governo venha a exercer devem sempre respeitar tais princípios como base.

A seguir, em síntese, descreve-se as características de cada um desses princípios.

2.3.1 Legalidade

De Pietro (2015) aponta que a administração pública só pode fazer o que a lei permite, assim como reforça o que consta no Artigo 5º, inciso II da constituição federal, que estabelece que “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude da lei”. Diz respeito ao estrito cumprimento do que a lei determina. Consiste-se não em evitar apenas o que a lei proíbe, mas de se fazer apenas o que a lei determina que seja feito. Para Lima (2007, p. 56), “aos governos, aos órgãos e entidades públicas cabe buscar o apoio possível nas leis estabelecidas para melhorar a boa gestão, e, definir novas leis quando as vigentes apresentam obstáculos intransponíveis a gestão de excelência”. E Bugarim *et al* (2011 p. 14) complementa ensinando que “Toda atividade administrativa depende de autorização legislativa, implicando afirmar que, ao administrador, só é válido realizar o que a lei permite”.

Caso haja empecilhos do trabalho da administração por conta da legislação em vigor, não se pode burlá-la, o que ocasionará em um ato inválido perante a lei, mesmo que para uma melhor execução do serviço, deve-se, sim, repensar e criar normas legais que tornem o serviço público mais eficiente que as leis anteriores.

2.3.2 Impessoalidade

Este princípio tem por objetivo garantir a igualdade de tratamento dos indivíduos perante a Administração, sem parcialidade no atendimento de seus direitos e necessidades, independente de quaisquer fatores, salvos os previstos em lei.

Para Bugarim *et al* (2011, p. 14), “a impessoalidade determina à administração que atue voltada para o interesse público em detrimento do interesse privado, visando a todos, indistintamente, e sem considerar um ou outro indivíduo isoladamente de modo a conceder-lhe tratamento privilegiado”.

Di Pietro (2015, p. 101) complementa dizendo que “significa que a Administração não pode atuar com vistas a prejudicar ou beneficiar pessoas determinadas, uma vez que é sempre o interesse público que tem que nortear o seu comportamento”, para a autora, as decisões da administração devem buscar, como fator prioritário, o atendimento dos anseios públicos sem articular para ajudar ou prejudicar alguma outra parte envolvida.

A qualidade e excelência da prestação do serviço público devem ser agregados a todos os cidadãos indistintamente, sem tratamento diferenciado a não ser para os casos específicos tratados em lei. LIMA (2007)

2.3.3 Moralidade

Diz respeito ao exercício de funções com bases éticas na administração, consiste da adoção do que é honesto e expugnação do desonesto, baseando-se em princípios éticos, não os individuais, mas sim dos princípios morais aceitos pela sociedade, é “pautar a administração pública por um código moral”, como fala Lima (2007, p. 56).

Cabe ao agente administrativo considerar o que é correto ou não, do ponto de vista ético, considerando também a moralidade dentro das decisões legais, como aponta (MEIRELLES, 2012, pág. 90).

o agente administrativo, como ser humano dotado de capacidade de atuar, deve, necessariamente, distinguir o Bem do Mal, o Honesto do Desonesto. E ao atuar, não poderá desprezar o elemento ético da sua conduta. Assim, não terá que decidir somente entre o legal e o ilegal, o justo do injusto, o

conveniente e o inconveniente, o oportuno e o inoportuno, mas também entre o honesto e o desonesto.

2.3.4 Publicidade

O Art. 37 da constituição Federal (1988) exige a ampla divulgação dos atos praticados pela administração pública, ressalvadas as hipóteses de sigilo de lei. Este princípio consiste no conceito de que todos os atos e fatos da administração pública devem ser tornados públicos, de conhecimento comum, e com a maior divulgação possível.

Para Bugarim *et al* (2011), a publicidade cria a possibilidade de controle da legitimidade dos atos administrativos e assim se pode aferir a legalidade e a eficiência desses atos praticados pelos agentes públicos.

Quanto mais transparente a gestão pública for, maior confiabilidade ela transmitirá para a sociedade, uma vez se toma conhecimento do que a administração realiza e de que forma, permitindo um controle social maior.

2.3.5 Eficiência

Se tratando de Administração pública, o princípio da eficiência é expresso no art.5º, LXX, VIII da Constituição Federal, onde afirma que “todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação”. A rapidez, e os meios, que podem ser entendidos como redução de custos, a melhor utilização possível dos recursos e a alta qualidade em seus resultados, são aspectos que caracterizam uma gestão pública eficiente. Nesse caminho, Meirelles (2003) diz que o princípio da eficiência é o que se impõe a todo agente público de realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público.

É necessário haver uma relação entre a eficiência e o atendimento dos interesses públicos desde o início do processo, basear-se na eficiência enquanto se busca os resultados, Bugarim *et al* (2011, p. 15) conceitua esse princípio como “o postulado ao qual se atribui o norteamento da conduta do agente quanto ao modo

adotado no desempenho da atividade e representa a busca do Estado pela qualidade do serviço prestado”, porém, explica De Pietro (2015), a eficiência é somada aos demais princípios e não pode se sobrepor a nenhum deles, especialmente o da legalidade.

2.4 Governança

A governança pública vem como uma continuidade do modelo de administração pública gerencial, portanto herda características baseadas no modelo de gestão empresarial e da governança corporativa.

A definição de governança pública deriva do conceito de governança corporativa, ou seja, das empresas privadas. No setor privado, segundo Justino Oliveira (2015, p. 2), a governança “vem como resposta aos conflitos de interesses entre acionistas e administradores em questões de sustentabilidade financeira, desempenho patrimonial e gestão transparente”. Segundo Almeida (2008): *apud* Justino Oliveira (p.2015, 2-3)

trata-se de um conjunto de princípios e práticas para regulamentar a relação entre acionistas, gestores e outros interessados, com a finalidade de aumentar o valor para a sociedade, facilitar o seu acesso ao capital e aprimorar o desempenho da organização.

Entende-se, segundo o autor, como a utilização de instrumentos (internos) com o intuito de dar mais eficiência e aumentar a capacidade administrativa e de atuação (externa) da organização.

O conceito mais aceito sobre governança, segundo os autores, é que ela pode ser aceita como a forma com que os recursos humanos são gerenciados, com vistas a promover o desenvolvimento. Matias-Pereira (2012, p. 76), vai além e afirma que “governança refere-se à capacidade governativa em sentido mais amplo, envolvendo a capacidade da ação estatal na implantação das políticas e na consecução das metas coletivas, incluindo o conjunto dos mecanismos e procedimentos para lidar com a dimensão participativa e plural da sociedade”. O autor trata da capacidade que o governo tem de governar, de colocar as suas políticas direcionadas para as demandas sociais. Para o autor, é a forma como o Estado age para implantação de políticas públicas e atingimento dos interesses

comuns de governo e população. Assim, uma boa governança pode se traduzir em uma boa prestação de serviços à sociedade.

Bento (2003, p. 85) reforça isso, quando conceitua a governança como um apanhado de “pré-requisitos institucionais para a otimização do desempenho administrativo, isto é, um conjunto dos instrumentos técnicos de gestão que assegure a eficiência e a democratização das políticas públicas”. Nessa conjuntura, os autores apontam a governança como a eficiência da implantação das políticas públicas.

Canotilho (2006) descreve como sendo a condução e direcionamento responsável dos assuntos do Estado, e considera como sendo condizentes de uma boa governança a transparência, coerência entre as diversas políticas do estado; abertura, como uma busca de soluções através de formas clássicas e novas (negociação e participação); eficácia, como resposta às necessidades sociais; democracia participativa envolvendo cidadãos e associações representativas. Segundo essa conjuntura apresentada pelos autores, em suma, governança é a capacidade de atuação que o Estado dispõe para implementação das suas políticas públicas e cumprimento das demandas sociais, principalmente, a de prestar serviços públicos de qualidade.

2.5 Governabilidade

Segundo Diniz (1996, p. 12-13), “governabilidade se refere às condições sistêmicas mais gerais, sob as quais se dá o exercício do poder em uma sociedade, como a forma de governo, as relações entre poderes os sistemas partidários etc.”, e Bento (2003, p. 85) sustenta que “a governabilidade se refere às condições do ambiente político em que se efetivam ou devem efetivar-se as ações da administração, a base de legitimidade dos governos, credibilidade e imagem públicas da burocracia”. Percebe-se a governabilidade como as circunstâncias em que será exercida a autoridade política do Estado, o cenário de atuação do governo, como as características do sistema político, a forma de governar, as relações entre os poderes, os sistemas e articulações partidárias, e negociação de acordos de interesses entre eles.

Araújo (2002, p. 6) explica as principais diferenças entre governança e governabilidade:

Assim, a governabilidade encontra-se referida às condições materiais do exercício do poder, a legitimidade e sustentação política dos governos para levar a cabo seu programa, ou para formular estratégias de desenvolvimento de longo prazo, ou ainda a capacidade dos poderes públicos de intermediar os interesses da sociedade civil, de articular coalizões políticas entre partidos e grupos sociais que apoiem o plano de governo. Governança, por outro lado, tem a ver com os aspectos mais adjetivos ou instrumentais do exercício do poder, seu fator determinante já não reside no apoio dos cidadãos, mas na competência dos administradores e servidores públicos no cumprimento das metas governamentais definidas politicamente.

Pode-se compreender a governança como as ações práticas, a prestação de serviços diretos ao público com base no estabelecimento da governabilidade.

Em suma, é como o governo lida, articula e coopera, com instituições, mercados, atores sociais e partidos de base aliada e de oposição para criar um sustentáculo de padrões que vão lhe conceder uma autoridade política e melhores condições de impor sua forma de governar. Essa articulação é o método do governo se relacionar para a consecução de um nível de governabilidade pretendida, através de trocas de interesses, cessão de cargos e vantagens legais em busca de apoio e maior liberdade na aprovação de seus projetos de políticas públicas.

2.6 Accountability

Accountability é um termo que não possui tradução exata para o português, porém a maioria dos autores a classifica como responsabilidade ou transparência ética ligada à prestação de contas. Pautado principalmente sob os princípios da legalidade e transparência, o termo *accountability* diz respeito à prestação de contas à sociedade por parte de quem está no exercício do poder público, baseado no que diz Marques (2005). Para ela, requer que todos os envolvidos, governo, sociedade e gestores, identifiquem e articulem as suas responsabilidades e as suas relações, considerem quem é responsável por que, perante quem e quando.

No dizer de Matias-Pereira (2012, p. 85) “é o conjunto de mecanismos e procedimentos que levam os decisores governamentais a prestar contas dos resultados de suas ações, garantindo-se maior transparência e a exposição pública das políticas públicas”. Ser transparente e dar publicidade às suas tomadas de decisões e ações garante ao cidadão e aos órgãos fiscalizadores observar se a

postura do governo está alinhada a legalidade e ao cumprimento dos desígnios propostos por ele.

Seguindo a linha de raciocínio que diz que a *accountability* exige maior transparência das ações de quem governa tanto para o cidadão quanto aos órgãos que fiscalizam, Justino Oliveira (2015, p. 5) constata que a doutrina classifica a *accountability* em duas dimensões, horizontal e vertical.

Ambas garantem a transparência do que é feito pelo governo, porém, o controle da cada uma é feita por agentes distintos. A horizontal é realizada por órgãos e entidades estatais que possuem poder legal para avaliar e responsabilizar as ações governamentais, se estão de acordo com a legalidade e demais princípios éticos, focado principalmente na fiscalização anticorrupção. Já a dimensão vertical, é o como os cidadãos percebem a atuação da implementação de políticas públicas pelo governo, se gera satisfação ou insatisfação, geralmente evidenciadas nas pesquisas sobre avaliação da sociedade sobre o governo ou até mesmo nas reeleições ou não reeleições do governo vigente.

Bento (2003) destaca que o modelo horizontal possui dificuldades devido à falta de interesse dos órgãos se fiscalizarem mutuamente ou mesmo da conveniência de isso acontecer, uma vez que é possível que gestores dos órgãos fiscalizadores estejam alinhados com os interesses do fiscalizado. Com base no que levanta o autor, pode-se verificar a possibilidade de um governo gerar *accountability* em uma dimensão e não em outra, ser alinhado com a avaliação dos órgãos fiscalizadores e considerado *accountable*, e não acontecer o mesmo do ponto de vista vertical, ou vice-versa.

2.7 Modelo patrimonialista

No modelo de administração patrimonialista, há o empoderamento do soberano, onde ser proprietário de grandes patrimônios lhe gerava autoridade sobre campos da política, economia e decisões importantes para a sociedade. Esse comportamento se dava pelo fato de que os donos de grandes áreas, por exemplo, exerciam o controle sobre seus empregados, que agiam como servidores do patriarca, defendendo seus interesses, o que acabava causando uma extensão do seu poder para além de suas propriedades, implicando suas vontades e determinações em assuntos que também era de interesse público.

Para Campante (2003), o patrimonialismo caracterizava-se pelo caráter personalista do poder, pela irracionalidade fiscal e tendência à corrupção do quadro administrativo. Para Virgílio Oliveira (2013, p. 19):

Patrimonial qualifica uma forma específica de dominação tradicional, aquela que é materializada pela cessão de terras. Essa prática permitiu, em séculos passados, a manutenção do poder político sobre amplos territórios. O soberano exercia sua influência sobre súditos fiéis que, por sua vez, controlavam domínios distantes. A conduta de todos era arbitrária e a ação estatal desprovida de qualquer previsibilidade. A diferenciação entre as esferas pública e privada era precária.

Como os patrimonialistas influenciavam nas decisões estatais, e quase todos eles possuíam negócios voltados para o mercado, as decisões se confundiam no objetivo de gerar vantagens econômicas, não visando o bem comum, mas sim do dono desses negócios, através de privilégios, apropriação de recursos públicos e medidas ilegais. Portanto, o modelo de administração patrimonialista não dissocia o Estado do mercado e não prioriza o atendimento das necessidades no que tange o bem comum e interesse público.

Tal desregramento de administração favorecia à corrupção, a imprevisibilidade do Estado, a parcialidade da justiça, um sistema fiscal e econômico falho e a total ineficiência do Estado no cumprimento de seu papel perante a sociedade, onde havia o favorecimento de poucos, em caráter privado, em detrimento dos interesses públicos. Tais fatores tornam evidente um ajuste de conduta da administração, no sentido de responder às questões sociais. Como afirma Virgílio Oliveira (2013, p. 19):

De modo assistemático, mas progressivo, regras impessoais e universais – bases da gestão burocrática – foram sendo criadas para regular relações sociais e para sustentar a ordem capitalista emergente, que exigia segurança, objetividade e previsibilidade do Estado.

Surge então, o modelo de administração baseado no sistema burocrático em substituição ao modelo patrimonialista.

2.8 Modelo burocrático

Em seu sentido etimológico, Houaiss (2001) explica que o termo burocracia origina-se da fusão de *bureau* e *kratos*. *Kratos*, do grego, significa poder, *bureau* associou-se originalmente a um tecido grosso sobre o qual se faziam contas. Depois, por derivação de sentido, referiu-se a mesa, destinada ao mesmo fim. Significou, em seguida, “o local onde se realizavam atividades de interesse público” e, finalmente, “o conjunto de funcionários que trabalhava nesse local”.

A imagem que se cria quando se fala em burocracia, no que diz respeito ao atendimento do serviço público, é de algo engessado e com vários obstáculos, mas para Weber (1978), a burocracia se apoia sobre o conhecimento técnico, que, além de lhe conferir caráter racional, transforma-a em instrumento capaz de assegurar alta eficiência administrativa. A priori caracteriza-se impessoalidade no atendimento, hierarquia clara, no sentido de divisões de funções e regras e padrões de execução de atividades e processos bem definidos. Para Max Weber (1978) *apud* Matias-Pereira (2012, p. 55) “a burocracia é uma forma de organização que se baseia na racionalidade, isto é, na adequação dos meios aos objetivos pretendidos, a fim de garantir a máxima eficiência possível”. Vê-se um modelo de administração voltado para o alto comprometimento com a organização e otimização de seus processos, na forma em que suas atividades são desenvolvidas.

Como a burocracia se baseia no racional e técnico e de forma impessoal, se opõe ao modelo patrimonial, evitando a geração de privilégios indevidos e outros fatores que causam a ineficiência estatal vistos do patrimonialismo. Para Virgílio Oliveira (p. 22) “precisão, agilidade, unidade de comando, continuidade, uniformidade, otimização de recursos e previsibilidade são algumas das vantagens proporcionadas pela organização burocrática”. A previsibilidade, uniformidade e precisão, garantidas por normas e regulamentos pré-estabelecidos, norteiam, em caráter lógico, o agir da administração, tais normativos vão conduzir os procedimentos, orientando as definições de cargos e poderes, com clareza na hierarquia, tramitação comum de documentos e a distribuição e continuidade das atividades, que lhe conferia uma superioridade técnica ao modelo de gestão anterior.

Ocorre então a sedimentação desse modelo de gerenciamento, tido como superior e eficiente, o controle burocrático pauta um padrão, com rigidez no

cumprimento do que a determinações legais lhe incumbiam de realizar, e baseado na impessoalidade de tratamento, voltada para o conhecimento técnico e formalidade.

Tal falta de flexibilidade da administração burocrática revelou limitações desse modelo, a rigidez burocrática, como explica Matias-Pereira (2012, p. 57), “tenderia a produzir desajustes, fontes de conflitos potenciais entre público e funcionários, visto que os objetivos formais se tornariam dogmas imutáveis”. Virgílio Oliveira (2013, p. 21) vem reforçar isso, ao afirmar que a burocracia:

cria uma forma praticamente indestrutível de dominação pois ela confere aos seus membros meios materiais e ideais de existência (ela confere identidade aos seus operadores). Os dominados, por sua vez, não são articulados o suficiente para combatê-la, tendendo a depender cada vez mais de suas funções.

Considerando essas afirmações percebe-se que público passa a ser dependente dessa falta de pessoalidade de tratamento e a dominação burocrática sobre si. Nessa perspectiva, a burocracia passa a ser vista como um cumprimento excessivo de normas, sem levar em questão as interações sociais e necessidades específicas da sociedade, se limitando a ações de rotina.

Para Merton (1970), tal supervalorização de regulamentos, a despersonalização das relações humanas, os exageros de autoridade, a resistência à mudança, somadas a limitação das interações pessoais, a formalidade excessiva, a hierarquização das decisões e outros desvios representam disfunções da burocracia. Esse pensamento evidencia o desgaste do modelo burocrático de administração e a sua falha do ponto de vista da eficiência.

Kliksberg (1994) reforça justificando que embora a administração burocrática no serviço público, tenha sido criada para tais fins, não garante rapidez, nem boa qualidade ou custo baixo para os serviços prestados ao público, sendo na verdade lenta, cara e voltada para si.

Assim como o insucesso do modelo patrimonialista, a burocracia como modelo de gestão teve seu desgaste, embora fosse um modelo tido como ideal, como explicou Kliksberg (1994), não se sustentou dentro do que se propunha e acabou caindo em contradição de seus próprios conceitos. Isso evidenciou a

necessidade de mudança, de uma reforma do Estado como solução às falhas obtidas no modelo burocrático.

2.8.1 Reforma do Estado

Matias-Pereira (2012, p. 85) aponta que “a reforma do Estado é uma medida necessária para permitir que o governo possa atender de forma adequada às demandas da sociedade”.

Para Bento (2003, p. 65)

Reforma do Estado refere-se à redefinição das funções do Estado, seu padrão de intervenção econômica e social, suas relações com o mercado e com a sociedade civil e mesmo entre seus próprios poderes Executivo, Legislativo e Judiciário

Observando o que diz Bento, acima, percebe-se que a reforma do Estado diz respeito à Governabilidade e à mudança nesse aspecto. O autor complementa explicando o seguinte:

Com efeito, reforma do Estado e reforma do aparelho do Estado são coisas distintas. A primeira é muito mais abrangente e compreende a redefinição das funções a serem desempenhadas pelo Estado, o modo de intervenção econômica e social e, num plano mais abstrato, a reformulação do estatuto da política e das relações do Estado com a sociedade. A segunda, por outro lado, é algo mais específico e concreto. Diz respeito a mudanças na forma de administrar, a concepção de novas ferramentas gerenciais e ao modo de prestar serviços públicos. Trata-se daquilo que se denomina frequentemente de reforma administrativa. (BENTO, 2003, p. 11-12)

Enquanto a reforma do Estado tem a ver com transformações no modo do governo direcionar seus aspectos de governabilidade, a reforma do aparelho estatal está ligada à modificação das características ligadas à governança, uma reforma no modo de gerir as ações mais diretas à prestação dos serviços públicos. Pelo apresentado nesta seção, temos a Reforma do Estado como um processo de modernização, de transição e adequação das estruturas políticas, seja dos alicerces do Estado em si, ou da sua forma de administração, o aparelho estatal.

2.8.2 Necessidade de Reforma do Estado

Considerado ineficiente, o modelo Weberiano de administração sofria desgastes com sua visão atrelada à lentidão e excesso de entraves ocasionado pela forte padronização de normas impostas, como visto na seção anterior. Paralelamente “ao sentimento antiburocrático juntava-se a crença, presente em boa parte da opinião pública, de que o setor privado possuía o modelo ideal de gestão” (Abrúcio 1997, p. 11). O modelo gerencial ganhava força em oposto ao que ocorria com o burocrático. O que se buscou com a reforma do Estado foi a substituição do modelo burocrático pelo modelo gerencial, como descreve Abrucio (1997, p. 7):

Voltado cada vez mais para si mesmo, o modelo burocrático tradicional vem caminhando para o lado contrário dos anseios dos cidadãos. É a partir deste processo que o modelo gerencial começa a preencher um vácuo teórico e prático, captando as principais tendências presentes na opinião pública, entre as quais se destacam o controle dos gastos públicos e a demanda pela melhor qualidade dos serviços públicos.

A necessidade de uma reforma de Estado se evidencia quando os anseios sociais já não são satisfeitos pela administração pública, exigindo uma adequação por parte dessa. Uma modernização em sua estrutura, normas e processos. Essa modernização visa buscar melhoria, fundamentalmente, nos aspectos da governança, como a melhoria da prestação de serviços, valorização do servidor, alta transparência e tudo que, somado, leve a um grau de eficiência maior da atuação do Estado.

Com a reforma do Estado acontece então o surgimento da APG, como novo modelo de gestão pública em substituição modelo burocrático.

2.9 Modelo Gerencial

A busca dos Estados pelo aprimoramento da forma de gestão, principalmente a partir da crise do petróleo em 1973, onde os Estados tiveram a necessidade de reinventar seus modelos de administração, segundo Abrúcio (2005), com o objetivo de sanar os problemas referentes ao surgimento de desequilíbrios fiscais e crises econômicas dos Estados, as mudanças nos cenários tecnológicos, financeiros e de mercado, a APG, surge como novo modelo de intervenção do

Estado, com aspectos voltados para o gerencialismo empresarial e indo em divergência ao modelo burocrático.

Com menos recursos e menos poder, os governos buscaram reduzir suas funções e ampliar sua eficiência. Paralelamente, um ideário favorável ao aprimoramento da administração pública emergiu, desqualificando a burocracia e defendendo as premissas da gestão empresarial. (VIRGÍLIO OLIVEIRA 2013, p. 23)

Surge, então, a partir do modelo burocrático, na metade do século XX, adotado por Margareth Thatcher na Grã-Bretanha, como modelo de reforma do Estado, com um conjunto de medidas voltadas para a elevação da eficiência e da produtividade das organizações estatais, valendo-se de mecanismos e técnicas já utilizados na gestão empresarial de organizações privadas.

Para Ferreira (2013, p. 39), “constitui um modelo de gestão que consiste, fundamentalmente, na busca de incorporação, pela área pública, de uma maior racionalidade gerencial”. Para o autor a adoção de características da gestão empresarial por parte do Estado, garante um aprimoramento à administração pública, o aumento da eficiência e produtividade com base nas premissas do gerenciamento empresarial.

Para Matias-Pereira (2012, p. 61) a APG surge com o objetivo de “reduzir custos e tornar mais eficiente a administração dos serviços sob a responsabilidade do Estado, como instrumento de proteção ao patrimônio público e para amenizar a insatisfação existente contra a administração burocrática”. O autor evidencia a preocupação do Estado com os custos e ao mesmo tempo com a qualidade com que os serviços são prestados, tendo a população como principal beneficiária desses serviços. Isso afirma a descentralização da administração, que deixa de ser voltada para si, como acontecia com o modelo burocrático, e demonstra foco principal no cidadão. A partir do momento que o Estado passa a conduzir suas políticas com bases no gerenciamento empresarial e considerando o cidadão como principal usuário de seus serviços, além de favorecer para que a gestão pública não seja autorreferida, este, o cidadão, é visto como cliente e é para ele que os resultados de uma prestação de serviços eficiente devem ser voltados, como destaca Virgílio Oliveira (2013, p. 25), que vê os cidadãos como “contribuintes e

como co-formuladores de políticas públicas, que esperam da gestão eficiência e responsabilização política”.

Em acordo com o que dizem os autores sobre APG, Bresser Pereira (1998) considera como as principais características: a orientação para os cidadãos e para a geração de resultados, a premissa de que os políticos e os funcionários públicos merecem grau limitado de confiança, a descentralização e o incentivo à criatividade, e por fim, utiliza o contrato de gestão como instrumento de controle dos gestores públicos.

A primeira característica tem como objetivo garantir a prestação de serviços voltada para o cidadão, com foco em suas necessidades e gerando resultados nesse sentido, de forma eficiente. Além disso, funciona como um mecanismo de defesa contra a burocracia do serviço público, pois evita que a administração pública vise apenas os interesses da própria administração em detrimento dos direitos do cidadão.

O grau de confiança limitado aos gestores e funcionários públicos garante limites de atuação e de poder dos mesmos, possui premissas do modelo burocrático no que diz respeito à delimitação de autoridade e definição clara de hierarquia. Evita que os gestores possuam um poder maior que o necessário em sua atuação.

Quanto à terceira característica, Bento (2003, p. 50) diz que a “descentralização é defendida como requisito de eficiência na prestação dos direitos sociais, eis que aproxima a administração pública do problema, ou mais precisamente, dos usuários dos serviços”. Talvez a característica que mais fuja do modelo de administração anterior, a descentralização permite às organizações tomar decisões menos padronizadas, levando em conta as necessidades específicas a serem atendidas e dando respostas mais adequadas para as soluções. Como não está presa a padrões de decisões padrões, já estabelecidos e imutáveis, tal fator favorece o uso da criatividade na prestação dos serviços, favorecendo à economia de tempo, recursos, autonomia do funcionário público e inovação.

A última característica listada por Bresser Pereira fala da utilização dos contratos de gestão como mecanismos que manifestam as metas de gestão a serem atingidas. Ao contrário de apenas ocorrer um controle ou monitoramento das ações e modo de atuação do gestor, os contratos de gestão estabelecem objetivos, e a administração pública deve pautar-se no alcance desses em sua prestação de

serviços, tal aspecto explicita ainda mais semelhança da APG com o modelo de gestão empresarial no setor privado.

Percebe-se, então, as características básicas do modelo da APG com fortes traços de uma gestão empresarial e bastante modificado em relação ao modelo burocrático. Porém, como pode ser percebido mesmo nos dias atuais, existem dificuldades dos órgãos prestadores de serviços públicos de se desatrelarem da burocracia e consolidarem uma gestão mais eficiente baseado no modelo gerencial. Tal dificuldade é apontada por Przeworsik (1998), quando afirma que “as burocracias públicas tendem a agir mais em conformidade com as regras do que em razão de resultados ou incentivos”. O autor defende, então, o estabelecimento de parâmetros que equilibrem essa disparidade, como apontado no Quadro 1.

Quadro 1 - Parâmetros de equilíbrio da APG

Formulação de contratos adequados – envolve a definição clara de indicadores, juntamente com a adoção de sistemas de premiação por obtenção de resultados e o que inclui o pagamento de salários mais elevados a agentes altamente especializados;
Triagem e seleção – consiste na defesa de que o recrutamento público deve ser sensível a sinais que indiquem alto desempenho;
Fiscalização institucional
Criação de múltiplos agentes com objetivos dissonantes (Ex: “ministérios que gastam” e “ministérios que controlam e reprimem os gastos”);
Estabelecimento de competição entre agências estatais e privadas;
Descentralização

Fonte: PRZEWORSIK, Adam. Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agent x principal. 1998. Adaptado.

Para Przeworsik (1998), tais apontamentos seriam necessários e suficientes para fazer a administração pública caminhar de acordo com os propósitos da APG, o estabelecimento de contratos de gestão e descentralização, apenas consolidam o já comentado aqui.

Sobre triagem e seleção, apesar de ser uma característica baseada em meritocracia, algo intrínseco ao modelo burocrático, leva ao reconhecimento, ocasionando em promoções e seleções baseadas no alto desempenho funcional, como costumeiramente acontece em empresas privadas, onde o funcionário que se destaca positivamente recebe gratificações e promoções de cargos com base na

qualidade de seu trabalho, o mesmo é defendido no modelo gerencial da administração pública. Tal acontecimento leva à valorização do servidor público e sua atuação, que por sua vez seria motivado a prestar um serviço com comprometimento e qualidade.

A fiscalização institucional garante o cumprimento do que é exigido pela lei e pela sociedade, levando em conta as questões de legalidade, transparência e prestação de contas, visa estabelecer o bom funcionamento do que é estabelecido.

A criação de agentes dissonantes favorece não apenas a fiscalização institucional, mas a condução de políticas, onde um órgão provoca o outro a retrain ou expandir suas atividades de acordo com o necessário no momento. Como Ministérios que articulam para que ocorra o aumento ou diminuição de gastos ou atividades de outras entidades.

Para o autor, a competição entre agências estatais e privadas estimula a qualidade da prestação de serviços semelhantes aos já prestados por empresas privadas, sendo remuneradas pelo Governo de acordo com o atingimento do que foi proposto nos contratos de gestão. Esse modelo foi bastante usado na Inglaterra no governo de Margareth Thatcher, onde segundo Kettl (1998), tais agências somavam mais da metade dos prestadores de serviços, eram regidas por contratos que estabeleciam o que fazer e padrões de avaliação de desempenho, que fez com que cada agência se preocupasse na melhoria da prestação de seus serviços. Ferreira (2013) diz que depois disso, o governo privatizou a maior parte dessas agências. Ferreira (2013 p. 43) informa que “no caso brasileiro, as agências atuam apenas na regulação de atividades de caráter público, não sendo prestadora de serviços”.

Após a conceituação dos dois modelos até aqui, percebemos grandes diferenças, pode se dizer até mesmo contradições entre suas características. O Quadro 2 explicita dez das principais diferenças entre o modelo burocrático e a APG.

Quadro 2 - Administração burocrática x APG

Administração Pública Burocrática	Administração Pública Gerencial
Apoia-se na noção geral de interesse público	Procura obter resultados valorizados pelo cidadão
Garante cumprimento de responsabilidades	Gera <i>accountability</i> , eleva as relações de trabalho
Obedece às regras e aos procedimentos	Compreende e aplica normas, identifica e resolve problemas, melhora continuamente os processos
Opera sistemas administrativos	Separa serviços e controle, cria apoio para as normas, amplia a escolha do usuário, encoraja ação coletiva, cria incentivos, define, mede e analisa resultados
Concentra-se no processo	Orienta-se para resultados
É autorreferente	Foca o cidadão
Define procedimentos para contratação de pessoa, compras de bens e serviços	Luta contra o nepotismo e a corrupção
Satisfaz as demandas dos cidadãos	Evita adotar procedimentos rígidos
Controla procedimentos	Define indicadores de desempenho, utiliza contratos de gestão
Define cargos rígida e fragmentadamente, tem altas especialização	É multifuncional, flexibiliza as relações de trabalho

Fonte: Matias-Pereira, (2012, p. 62)

A adoção da APG como modelo de administração trouxe muitos pontos positivos e de inquestionáveis melhorias, contudo, surgiram críticas direcionadas a ele. Bresser Pereira (1998, p. 7), afirma que “a função gerencial foi desenvolvida no âmbito das empresas privadas, mas sua introdução no setor público não pode ser uma simples importação de métodos empresariais”. Matias-Pereira (2008) diz que não se pode comprovar que a administração empresarial é de fato superior à pública e de o papel de cidadãos pode ser levado para o de clientes. Para estes autores o modelo gerencial empresarial também apresenta deficiências. Ferlie (1999) critica quando questiona, dentre todos os modelos existentes administrativos empresariais, qual deve ser considerado o melhor e assim ser escolhido dentro da APG e o porquê de ele ser o mais adequado. Para ele o modelo empresarial mais comum, é simplificado e rudimentar pois se baseia primordialmente nos conceitos de mercado e competição, algo que é excluído do serviço público.

Para Abrúcio (1997), ao invés de se apenas constituir em uma doutrina rígida e fechada do modelo empresarial, a APG tem apresentado um grande poder de transformação, incorporando as críticas à sua prática, e assim modificando algumas peças de seu arcabouço, levando ao aperfeiçoamento dos pontos criticados.

3 MODELO EMPREENDEDOR DA GESTÃO PÚBLICA

Para uma melhor compreensão do conceito de Gestão Pública empreendedora, será apresentado nesta pesquisa breves conceitos e características do que é empreendedorismo, suas abrangências e seu papel dentro da administração pública.

3.1 Empreendedorismo

Corriqueiramente confundido e limitado à ação de uma abertura de um negócio visando a geração de lucro, a conceituação de empreendedorismo abordada pela maioria dos autores, vai além dessa percepção e consiste de elementos e processos mais complexos.

A OCDE (2003) aponta que o empreendedorismo é uma maneira de ver as coisas e um processo para criar e desenvolver atividades econômicas com base em risco, criatividade, e inovação de gestão, no interior de uma organização nova ou já existente. Percebe-se o ato de empreender como uma visão de um todo, um modelo de gerenciamento com aspectos voltados não só para as perspectivas econômicas, mas para a busca de novas brechas, satisfação de necessidades e geração de valores para a organização e sociedade.

Gartner (1990) conceitua-o como o comportamento que leva à criação de uma nova empresa. Em contrapartida, Julien (2010 p. 16) defende que “o empreendedorismo pode vir da retomada de uma empresa já existente, com a condição de que tal retomada a transforme”.

Nesse sentido, Dornelas (2003) destaca que, nesses casos, há necessidade de se entender o mercado e defende a implantação de uma cultura empreendedora dentro da organização.

Nessa ótica, evidencia-se ainda mais o empreendedorismo como um comportamento. Se considerarmos o avanço tecnológico, o clima de globalização atual e o número de pequenos empreendimentos que surgem diariamente, pode se constatar que há uma tendência de que esses novos negócios já sejam concebidos dentro de uma cultura empreendedora intrínseca, sendo competitiva desde seu nascimento e com um rápido crescimento de mercado.

Do lado oposto, as organizações mais antigas, com ideologias, cultura e modelos de gestão já estabelecidos, podem sofrer com a perda de mercado e se tornarem menos competitivas, sendo necessário que se reinventem para não serem engolidas por suas concorrentes. Dornelas (2003, p. 9) constata que “é preciso que a empresa implemente ações internas, revendo seus processos, e, o mais importante, que incentive e seus funcionários a pensarem e agirem de forma empreendedora”.

Fazendo um apanhado do exposto, tem-se a concepção de que empreendedorismo é um comportamento eficiente na criação e reinvenção de negócios, com base na busca por oportunidades, assumindo riscos e possuindo como principal característica, a inovação.

Julien (2010, p. 14) diz que empreendedorismo se trata de “um processo inovador [...]”, e Dornelas (2003, p. 9) apoia dizendo que “empreendedorismo e inovação estão intimamente ligados e são ingredientes fundamentais para o desenvolvimento econômico”. Desse modo, observa-se que inovação é o principal componente de toda atividade e organização que possui um comportamento empreendedor.

3.2 Gestão Pública Empreendedora

A gestão empreendedora consiste em uma gestão voltada para a obtenção de resultados dentro da Administração Pública.

Diversos fatores indicam uma necessidade de mudança no modelo de gestão da Administração Pública como aponta Matias-Pereira (2012) quando diz que a despesa pública elevada na economia, o baixo nível de eficiência, eficácia e efetividade e a insatisfação dos cidadãos com a qualidade dos serviços prestados são as principais ameaças e fraquezas na administração pública.

Nesse sentido, evidencia-se a urgência de uma reinvenção no setor, como solução para tais problemas. Surge, então, o conceito de gestão pública empreendedora, um termo que, do ponto de vista da lucratividade e competição de mercado, pode ser contraditório. Mas, como apresentado neste trabalho, o empreendedorismo trata-se de um modelo de gerenciamento e comportamento da organização.

Matias-Pereira (2012, p. 72) ensina que:

O esforço para criar uma cultura empreendedora na administração pública se apresenta como um fator-chave para a elevação da gestão pública no Brasil. Em termos de resultados e qualidade dos serviços públicos ofertados.

Com o propósito de garantir confiabilidade, segurança e a transparência na prestação de seus serviços, assim como desatrelar a imagem de burocrática, engessada, que transmite incredulidade para a população, o empreendedorismo nas organizações públicas vem superar esses obstáculos, como alternativa às lacunas deixadas pela APG, visando tratar o cidadão como consumidor que possui necessidades a serem atendidas e alcançar resultados satisfatórios.

Segundo o documento Rede de Soluções Criativas em Gestão Pública das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) (2004), é importante para a gestão empreendedora entender e utilizar as parcerias, interna e externamente. A ação isolada é menos eficiente, pouco eficaz, tem custo alto, visão limitada e obtém resultados de menor qualidade. Com parcerias há uma oferta maior e mais abrangente na prestação de serviços.

BRASIL-MP (2008, p.16) diz que a “Administração pública tem como destinatário de suas ações os cidadãos, sujeitos de direitos, e a sociedade, demandante da produção do bem comum e do desenvolvimento sustentável”. Diante disto, uma população mais interessada em seus direitos, garantidos pela constituição do Estado, e acesso mais fácil a informação, somada ao panorama onde as empresas privadas focam na satisfação do cliente, desperta uma expectativa maior, também, dos serviços públicos, ocasionando em uma cobrança maior por melhorias e modernização nas instituições públicas, tornando inaceitável o atendimento deficiente e a falta de qualidade dos serviços.

Para Chiavenato (2003, p. 155)

A eficiência preocupa-se com os meios, com os métodos e procedimentos mais indicados que precisam ser devidamente planejados e organizados a fim de assegurar a otimização da utilização dos recursos disponíveis.

A gestão pública eficiente não deve se preocupar apenas com o atendimento das finalidades, mas lidar para que os processos entre o início e o fim sejam bem executados. Nesse sentido percebe-se a eficiência como objetivo prioritário na

gestão pública, a necessidade de não apenas cumprir seu papel, mas fazer bem feito.

Matias-Pereira (2012 p. 69) diz que “maior parte dos problemas trazidos para a administração pública passa a ser resolvida com maior facilidade, tendo como suporte, as inovações tecnológicas que permitem a utilização de inúmeras ferramentas para melhorar o atendimento”. Entende-se que a gestão pública com comportamento empreendedor tem como alia-se principalmente inovação, por meios de ferramentas tecnológicas que estabelece padrões de qualidade e eficiência mais altos.

Levando em conta os conceitos dos autores expostos até aqui, chega-se a ideia de que a administração pública possui cinco compromissos principais: a eficiência, a cidadania, a expansão da oferta, a qualidade e, principalmente, a inovação.

4 INOVAÇÃO

Este capítulo tem por finalidade apresentados conceitos sobre inovação, suas ferramentas e tipos, com destaque para uma abordagem sobre tecnologia.

4.1 Inovar

Apresentado como elemento fundamental dentro dos conceitos de empreendedorismo e se mostrando de grande necessidade dentro dos modelos de administração pública, a inovação, segundo Dornelas (2003, p. 17), “tem a ver com a mudança, fazer as coisas de forma diferente, de criar algo novo, de transformar o ambiente onde se está inserido”. Além do desenvolvimento de um novo produto ou serviço, abrange também mudanças de processos, percepção, estruturação e conhecimento.

O Manual Oslo (1997, p. 26), explica que “vários caminhos levam as organizações a buscar inovação, mercados, eficiência, qualidade ou capacidade de aprendizado e de implementação de mudanças. Identificar os motivos que levam as empresas a inovar e sua importância auxilia o exame das forças que conduzem as atividades de inovação”.

Para VARVAKIS e DIAS (2015, p. 5):

Inovar é ir além dos limites estabelecidos, seja no desenvolvimento de um novo produto ou processo, ou na introdução de uma característica diferenciadora em produto ou processo já existente, resultando em vantagem competitiva ou melhoria das condições sociais.

Levando em conta a necessidade da busca contínua do homem e das organizações por mudanças, Julien (2010) diz que a inovação vem do surgimento de ideia nova ou da recombinação de ideias já existentes, uma recombinação, essa tida como nova, que modifica a ordem presente.

Vale dizer que todo processo de inovação apresenta riscos e a possibilidade de insatisfação, cabendo a empresa assumi-los e dar um direcionamento correto para tal, como aponta o Manual Frascati da OCDE (2002), quando diz que Inovação é a introdução, com êxito de serviços, processos, métodos e sistemas, que não existiam anteriormente ou contenha alguma característica nova e diferente, no

sentido de melhoria da, até então, em vigor. Compreende diversas atividades científicas, tecnológicas, organizacionais, financeiras, comerciais e mercadológicas.

Trazendo o conceito do Manual para dentro das organizações de caráter público, considerando tais melhorias voltadas para o todo e excluindo a competitividade, o processo de inovação, se logrado êxito, conseguirá atender plenamente aos caminhos necessários para implantação de uma gestão empreendedora no setor público.

4.2 Tecnologia

Considerando o atual contexto tecnológico e seu constante avanço, a corrida tecnológica entre as empresas é expansiva, todas buscando oferecer ou ter, em seu meio de trabalho, algo que lhe dê vantagens competitivas e tragam-lhe mais clientes, porém, utilizar a tecnologia a favor do empreendedorismo não deve ser restrito às organizações privadas, o mesmo deve acontecer com a gestão pública uma vez que ela tenha comportamento empreendedor.

Para o manual de inovação do Movimento Brasil Competitivo (MBC) (2008), inovação tecnológica é o resultado da aplicação de conhecimentos obtidos através da pesquisa científica em processos, com novas funcionalidades e efetivos ganhos de qualidade ou produtividade.

O Manual de Oslo (1997), sustenta que inovações compreendem a implementação de produtos e de processos tecnologicamente novos ou provoca a melhoria tecnológica significativas em algo pré-existente.

Assimila-se, então, que a tecnologia é uma ferramenta chave para inovação de processos, que, por sua vez, tem-se como instrumento fundamental da Gestão Pública Empreendedora. Portanto o empreendedorismo na gestão pública é dependente da aplicação de tecnologias que trazem inovação, inovação em processos, equipamentos e pessoas, facilitando a agilidade, transparência, acesso à informação, qualidade e eficiência.

Existem casos em que a tecnologia tornou de fato os processos da administração pública e sua prestação serviços mais eficientes, inovadores e melhores Sobreira Netto destaca dentre eles, o próprio uso da biometria eletrônica, já utilizada pelo TSE, os serviços referentes ao Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores e Licenciamento Eletrônico, ambos implantados pela

Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo, e o do Imposto de Renda via internet, da Secretaria da Receita Federal do Brasil. São ferramentas tecnológicas que agregam um caráter inovador aos processos dos serviços públicos. O autor afirma ainda que essa modernização dos processos, se encaixa no que diz respeito as reformas do Aparelho do Estado e que qualquer mudança está cada vez mais atrelada aos estudos e aplicação da tecnologia.

A competitividade do comércio atualmente cria uma corrida tecnológica entre as empresas, a satisfação das necessidades humanas está cada vez mais acessível por meio da tecnologia, o lançamento de novidades é constante, sempre buscando a melhoria, maior oferta ou eficiência dos serviços prestados aos consumidores, diante de um cenário assim, a gestão pública não poderia ficar imune ao avanço tecnológico, já que os usuários estão cada vez mais moldados a certos padrões estabelecidos pelo cenário do mercado competitivo. Surge então, segundo Sobreiro Netto (2007), o conceito de Governo Eletrônico (*e-gov*), que segundo o autor, vai além da informatização dentro do governo, para ele, (NETTO, 2007, p. 35) “Trata-se de um governo ágil e aberto para melhor atender a sociedade, utilizando-se da tecnologia para ampliar a cidadania, aumentar a transparência da gestão pública, facilitar o controle popular do poder público e democratizar o acesso do cidadão aos meios eletrônicos”

A tecnologia se revela como ferramenta de aprimoramento do funcionalismo público e das funções do Estado quanto ao atendimento das demandas da sociedade, trazendo mais eficiência e aspectos positivos que tornem os usuários mais satisfeitos. Percebe-se a tecnologia como um fator cada vez mais presente dentro do serviço público e de inovação de seus processos e é cada vez mais recorrente a quantidade de órgãos do governo, prestadores de serviços, que estabelecem a implementação de novas tecnologias dentro da sua área de atuação. Pode-se citar como exemplos, além dos já apresentados nesta seção, a utilização de audiências em juizados através de videoconferências, emissão de documentos por meio eletrônico dos Departamentos Nacionais de Trânsitos, emissão e validação de certidões do Ministério do Trabalho e de serviços relacionados à emissão e regularização de notas fiscais do Ministério da Fazenda, ambas via meio eletrônico.

Diante do exposto, observa-se que a utilização de novas tecnologias facilita o acesso dos cidadãos aos serviços requeridos e a prestação por parte dos órgãos,

causando melhoria em alguma ou algumas etapas dos processos principais de cada instituição, além de gerar outras vantagens sobre a otimização de tempo e recursos, fugindo das características burocráticas.

5 SISTEMA ELEITORAL BRASILEIRO

Nesse capítulo é explicado como funciona o sistema eleitoral brasileiro, suas bases e características principais, assim como a conceituação e exploração sobre a biometria eleitoral.

5.1 O processo eleitoral

O sistema eleitoral brasileiro é regido pela Constituição Federal de 1988 e pelo Código Eleitoral, na lei 4.737 de 1965. O Tribunal Superior Eleitoral, com sede em Brasília, é o órgão máximo responsável pela condução das atividades dentro desse sistema. O processo eleitoral brasileiro, em geral, corresponde às fases preparatórias das eleições, compreendendo também um breve período após sua realização. É organizado pela Justiça Eleitoral, em nível municipal, estadual e federal. Na esfera federal é representada pelo TSE. Em cada estado da Federação e no Distrito Federal há um Tribunal Regional Eleitoral, assim como juízes, juntas eleitorais e servidores públicos.

A Constituição define ainda no artigo XIV o "sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos". O termo sufrágio, segundo (Batini 2015, p. 8) significa, essencialmente, "o processo de escolha por votação, aprovação, opinião favorável, concordância. Em seu sentido jurídico, sufrágio é o direito subjetivo que o cidadão tem de eleger e ser eleito". O direito a voto garante ao povo soberania na escolha de seus representantes no governo

A Justiça Eleitoral organiza, fiscaliza e realiza as eleições regulamentando todo o processo eleitoral, examinando as contas partidárias e de candidatos em campanhas, controlando o cumprimento da legislação vigente em período eleitoral e julgando os processos relacionados às eleições.

Embora as etapas de votação, totalização e divulgação dos resultados sejam as mais conhecidas, existem outras etapas importantes do processo eleitoral como o cadastro eleitoral, a etapa de candidaturas, a prestação de contas e a logística eleitoral. Há, ainda, a fase posterior às eleições, que compreende, entre outras atividades, a diplomação dos eleitos e julgamento de processos.

Em todo o processo eleitoral, há mecanismos para garantir a normalidade dos pleitos, a segurança do voto e a liberdade democrática. Por esses critérios, o

Brasil se tornou referência mundial em eleições. Dentre eles destaca-se o uso da urna eletrônica brasileira, utilizada pela primeira vez nas eleições de 1996 e que permitiu, desde 2000, que as eleições passassem a ser totalmente informatizadas.

Dentre todas as fases do processo eleitoral apontadas aqui, o foco principal da pesquisa se concentra na etapa do processo de votação, que não deve ser confundido com todo o sistema eleitoral. Trata-se do exato momento de pôr em prática o direito ao voto na urna eletrônica.

O Brasil possui um sistema de votação considerado um dos mais modernos e seguros do mundo, contudo, ainda é recorrente o número de denúncias de fraudes, principalmente no momento da votação, onde a validação da identidade do eleitor é realizada apenas pelo mesário e são noticiados denúncias em que uma pessoa tenha se passado por outra e votado em seu lugar (vide anexo), prejudicando, dessa forma, os cidadãos, que não conseguem exercer seu direito ao voto, e gerando insatisfação e desconfiança em parte do processo do pleito. Isso sinaliza a necessidade de ferramentas e medidas de inovação que possam sanar tal problema.

5.2 A biometria eleitoral

Ultimamente foram noticiados muitos casos de eleitores que foram impedidos de votar porque ou alguém já havia votado em seu lugar ou por conta de erros de mesários que acabavam permitindo que uma pessoa vote no lugar da outra por desatenção, como contextualizado nas notícias divulgadas pelo site extra.globo.com (Anexo B). Evidencia-se uma fragilidade durante o processo eleitoral, comprometendo a confiabilidade e a segurança da votação, tirando a garantia legal que os eleitores possuem ao voto. Em entrevista ao site Extra, eleitores informaram que foram impedidos de exercer o voto devido a esses fatores, gerando insatisfação e desconfiança do processo de votação.

A validação da identificação dos eleitores, realizada apenas pelos mesários era suscetível a falhas, fossem no não reconhecimento de documentos falsificados, se o portador do documento de identificação era realmente a mesma pessoa ou até mesmo desatenção no momento de sinalizar o local de assinatura do eleitor, onde ele pode assinar e em seguida se dirigir à urna e votar.

No propósito de mudar esse cenário de possibilidades insatisfatórias, a adoção de novas tecnologias se mostrou necessária. Conforme o Tribunal Superior Eleitoral (2015)

Com o objetivo de garantir um sistema de votação verdadeiramente democrático e ainda mais seguro, várias tecnologias têm sido desenvolvidas pela Justiça Eleitoral brasileira. A mais recente delas envolve a biometria, por meio do cadastramento biométrico, ou seja, do cadastro das impressões digitais dos eleitores. (BRASIL, 2015)

A palavra biometria vem do grego: *bios* (vida) e *metron* (medida). Diz respeito a um método individual de reconhecimento, de acordo com medidas biológicas, anatômicas, fisiológicas e até mesmo, características comportamentais, únicas em cada indivíduo.

As biometrias podem ter várias modalidades de reconhecimento, além da leitura de impressões digitais, há o reconhecimento de face, da íris, de assinatura e até a geometria das mãos. Todo sistema biométrico é preparado para reconhecer, verificar ou identificar uma pessoa que foi previamente cadastrada.

Em 2008, o sistema biométrico de identificação do eleitor passou a ser adotado em alguns municípios. É regulamentado pela resolução-TSE nº 23.335/2011 de 22 de fevereiro, a qual o Art. 1º, trata sobre

a atualização dos dados constantes do cadastro eleitoral, objetivando a implantação da sistemática de identificação com inclusão de impressões digitais dos dez dedos, ressalvada impossibilidade física, fotografia e assinatura digitalizada do eleitor, mediante revisão de eleitorado com coleta de dados biométricos, [...] será obrigatória a todos os eleitores, em situação regular ou liberada, inscritos nos municípios envolvidos ou para ele movimentados até 30 (trinta) dias antes do início dos respectivos trabalhos.” (BRASIL, 2011)

O pioneirismo da biometria eleitoral ocorreu nas cidades de Colorado do Oeste (RO), Fátima do Sul (MS) e São João Batista (SC) quando foram identificados biometricamente pouco mais de 40 mil eleitores. Desde então o cadastramento biométrico vem sendo realizado de forma contínua e gradativa de todo o eleitorado brasileiro. Segundo o TSE, dos 145 milhões de eleitores brasileiro, atualmente, cerca de 30%, mais de 43,2 milhões de eleitores, tiveram suas digitais cadastradas por esse sistema, representando mais um grande avanço na garantia da segurança do voto no Brasil.

Apenas em 2018 o cadastramento biométrico do eleitor será obrigatório para todos. Contudo, em alguns locais, o cadastro já precisa ser feito, e quem não o fizer terá o título cancelado, ficando impedido de votar e realizar outras ações de cidadania como assumir cargos públicos ou tirar passaporte.

Após as fases de planejamento e definição dos municípios em que ocorrerão o cadastro, acontece a divulgação para o cidadão através de informativos publicitários sobre a necessidade do recadastramento na região. Geralmente acontecem nos cartórios eleitorais ou em postos da biometria temporários distribuídos pelas cidades.

De acordo com o TSE, para a realização do cadastro, são usados os chamados kits biométricos. Esses kits são compostos de leitor óptico de impressões digitais (scanner de alta definição), câmera fotográfica, flash externo, maleta de transporte e um mini estúdio fotográfico com assento.

Para o reconhecimento individual, são coletados dados biométricos de todos os dez dedos das mãos, por meio dos *scanners* de alta definição que os transformam em dados digitais, além da digitalização da assinatura do eleitor e sua fotografia, também digital.

Os dados digitais recolhidos no cadastramento possibilitam que, no momento de votar, o eleitor não seja identificado pelos mesários apenas pelo documento oficial com foto, mas, também, pelo sistema, que só liberará a urna caso a digital seja correspondente aos dados cadastrados da pessoa, provando, assim, sua real identidade.

6 METODOLOGIA

De acordo com Fonseca (2002), etimologicamente, metodologia quer dizer o estudo dos caminhos e dos instrumentos utilizados em uma pesquisa científica. É a minúcia da pesquisa, dos métodos de investigação, os caminhos a serem percorridos para se fazer pesquisa ou estudo, ou para se fazer, em suma, ciência.

A metodologia, segundo Gerhart e Silveira (2009, p. 13):

se interessa pela validade do caminho escolhido para se chegar ao fim proposto pela pesquisa; portanto, não deve ser confundida com o conteúdo (teoria) nem com os procedimentos (métodos e técnicas). Dessa forma, a metodologia vai além da descrição dos procedimentos (métodos e técnicas a serem utilizados na pesquisa), indicando a escolha teórica realizada pelo pesquisador para abordar o objeto de estudo.

A seguir a caracterização dos métodos e meios técnicos de investigação empregados, a indicação de universo e amostra, procedimentos para coleta de dados e indicação de como foi realizada a análise dos dados.

6.1 Métodos e meios técnicos de investigação

Para Gil (2002) “Com relação às pesquisas, é usual a classificação com base em seus objetivos gerais. Assim, é possível classificar as pesquisas em três grandes grupos: exploratórias, descritivas e explicativas”.

Quanto aos objetivos, este trabalho se caracteriza como exploratória descritiva. Exploratória, pois, segundo Gil (2002), proporciona maior familiaridade com o problema, afim de torná-lo mais explícito ou a constituir hipóteses, e se encaixa no que aponta Selltiz *et al* (1967, p. 63), quando diz que essas pesquisas envolvem: “(a) levantamento bibliográfico; (b) entrevistas com pessoas que tiveram experiências práticas com o problema pesquisado; e (c) análise de exemplos que estimulem a compreensão”. E se caracteriza, ainda, como descritiva, pois descreve ações e fenômenos dentro de uma realidade. Em relação à pesquisa descritiva, Gil (2002, p. 42) diz que:

pesquisas deste tipo são as que se propõem a estudar o nível de atendimento dos órgãos públicos de uma comunidade, as condições de habitação de seus habitantes, o índice de criminalidade que aí se registra,

etc. São incluídas neste grupo as pesquisas que têm por objetivo levantar as opiniões, atitudes e crenças de uma população.

Quanto a abordagem, é quantitativa nas duas etapas da pesquisa. Na primeira, o levantamento documental buscou, fundamentalmente, dados numéricos, valores exatos disponibilizados pela JE. E na segunda etapa também se preocupou com a representatividade numérica da frequência de cada uma das opções de resposta do número de entrevistados, portanto, os resultados são quantificados. Esclarece Fonseca (2002, p. 20):

Os resultados da pesquisa quantitativa podem ser quantificados. Como as amostras geralmente são grandes e consideradas representativas da população, os resultados são tomados como se constituíssem um retrato real de toda a população alvo da pesquisa. A pesquisa quantitativa se centra na objetividade [...], considera que a realidade só pode ser compreendida com base na análise de dados brutos, [...] A pesquisa quantitativa recorre à linguagem matemática para descrever as causas de um fenômeno, as relações entre variáveis, etc.

Já em relação aos procedimentos é bibliográfica, documental, que segundo (Gil, 2002, p. 46), “nesta categoria estão os documentos conservados em arquivos de órgãos públicos e instituições privadas, tais como associações científicas, igrejas, sindicatos, partidos políticos etc.”, e estudo de caso. Previamente à inserção do estudo de caso, foi necessário o levantamento, leitura e estudo do referencial teórico, através de livros, artigos e revistas científicas, e, páginas da internet que exploram o tema Gestão Pública, inovação e tecnologia. Além da pesquisa bibliográfica, foi realizado também um levantamento documental, das informações disponíveis na página institucional do TSE e outros dados solicitados à 93ª ZE da cidade de Paço do Lumiar e ao TRE-MA, dados inerentes à biometria eleitoral.

O presente trabalho caracteriza-se, também, como estudo de caso, pois busca explorar situações da vida real cujos limites não estão claramente definidos, preservar o caráter unitário do objeto estudado, descrever a situação do contexto em que está sendo feita determinada investigação, formular hipóteses ou desenvolver teorias e explicar as variáveis causais de determinado fenômeno (GIL, 2002). Neste caso, o fenômeno pesquisado é a implantação da biometria eleitoral, que, como já dito, busca traduzir-se em resultados positivos. Quanto à hipótese levantada ao problema é se realmente se traduziu em melhorias e vantagens como o estimado.

Em complemento ao que diz respeito aos estudos de casos, Fonseca (2002, p. 33) explica:

Um estudo de caso pode ser caracterizado como um estudo de uma entidade bem definida como um programa, uma instituição, um sistema educativo, uma pessoa, ou uma unidade social. Visa conhecer em profundidade o como e o porquê de uma determinada situação que se supõe ser única em muitos aspectos, procurando descobrir o que há nela de mais essencial e característico. O pesquisador não pretende intervir sobre o objeto a ser estudado, mas revelá-lo tal como ele o percebe. O estudo de caso pode decorrer de acordo com uma perspectiva interpretativa, que procura compreender como é o mundo do ponto de vista dos participantes, ou uma perspectiva pragmática, que visa simplesmente apresentar uma perspectiva global, tanto quanto possível completa e coerente, do objeto de estudo do ponto de vista do investigador.

6.2 Universo e amostra

Universo, ou população, segundo Marcondi (2010, p. 206), “é um conjunto de seres animados ou inanimados que pelo menos apresenta uma característica comum”. Com base nisso, foi estabelecido como universo desta pesquisa documentos e informações institucionais e eleitores da 93ª ZE.

Amostra, ainda segundo Marcondi (2010, p. 147), “é uma parcela convenientemente selecionada do universo ou população, é um subconjunto do universo”. Temos, portanto, como amostra, uma fração do número total de eleitores da 93ª Zona Eleitoral. Essa fração só considera os eleitores que votaram nas eleições de 2008 e 2010, pois, assim, saberão avaliar com experiência prática, o funcionamento anterior e posterior à implantação da biometria. Considera-se, ainda, informações documentais com dados apenas sobre o cadastramento biométrico na mesma Zona.

O município possui, segundo o IBGE (2016), 105.121 habitantes e de acordo com o TSE, possui atualmente 58.698 eleitores. No ano de 2008, o último em que ocorreram eleições sem uso da biometria no município, constavam nos dados do Tribunal Superior eleitoral o total de 49.556 eleitores, e em 2010, período da realização do primeiro pleito com biometria, 39.028 pessoas estavam aptas a exercer o voto. Diante das mudanças no eleitorado da Zona, como saída e entrada de eleitores desse domicílio eleitoral, eleitores que atingiram a idade mínima para exercer o voto e outras situações, não foi possível mensurar o total de eleitores que votaram tanto em 2008 quanto em 2010. E, portanto, foi estabelecido como universo

os 39.028 eleitores de 2010. Como amostra, foram entrevistados 190 eleitores que tinham como pré-requisito para responder o questionário o fato de terem votado nas eleições de 2008 e 2010, o que representa 0,48% do universo estabelecido.

6.3 Coleta de dados

Para Fonseca (2002) a pesquisa de campo caracteriza-se pelas investigações em que, além da pesquisa bibliográfica e/ou documental, se realiza coleta de dados junto a pessoas.

A coleta de dados se deu em duas etapas. A primeira foi de levantamento documental, que informam sobre gastos, número de eleitores, número de ocorrência de fraudes entre outros dados relevantes ao tema biometria eleitoral. Ocorreu através de dados institucionais já disponíveis no site do Tribunal Superior Eleitoral e do Regional, e também por meio de solicitação de dados mais específicos que não foram constatados na página do sítio eletrônico, através de requerimento de informações entregue ao TRE. A segunda etapa ocorreu através da aplicação de *survey*, que como explica Fonseca (2002, p. 33),

A pesquisa com *survey* pode ser referida como sendo a obtenção de dados ou informações sobre as características ou as opiniões de determinado grupo de pessoas, indicado como representante de uma população-alvo, utilizando um questionário como instrumento de pesquisa.

Essa aplicação de questionário aconteceu *in loco*, objetivando levantar a percepção dos eleitores do município de Paço do Lumiar sobre o tema em relação as melhorias e vantagens que possam ou não ter surgido com a implantação da biometria eleitoral na 93ª ZE. Ambas as coletas ocorreram no período de julho de 2016.

6.4 Análise dos resultados

Após a investigação e coleta de dados pertinentes à pesquisa, foi realizada a análise de resultados. Gil (2007) aponta três processos principais de análise: estabelecimento de categorias, codificação e tabulação e análise estatística dos dados. Com objetivo de organizar os dados de forma que fique possível o

fornecimento de respostas para o problema proposto, foi realizada a organização (codificação e tabulação) e conversão das informações em gráficos estatísticos, analisando-os através da comparação, diferenciação, síntese e julgamento, fazendo elo dos resultados com o embasamento teórico, evidenciando o que os dados significam, as informações que transmitem e suas conclusões.

7 ESTUDO DE CASO

O estudo de caso, como pré-estabelecido nos objetivos deste trabalho, buscou levantar e evidenciar as transformações ocorridas pela implantação da biometria eleitoral na Zona eleitoral de Paço do Lumiar. Ele se deu em duas etapas: a primeira tratou de uma pesquisa documental junto ao cartório eleitoral da 93ª Zona e as informações públicas disponibilizadas pela JE; e a segunda etapa ocorreu com aplicação de questionário (Apêndice A) aos eleitores de Paço do Lumiar. A seguir, a apresentação dos dados, gráficos, análises e sínteses dos resultados das pesquisas.

7.1 Primeira etapa

A primeira etapa ocorreu no período de junho a julho de 2016 e se deu por meio de visitas à 93ª ZE e à sede do TRE-MA, especificamente na Seção de Sistemas Eleitorais.

7.1.1 Procedimentos

A solicitação de informações foi efetuada em forma de requerimento, onde se pediu o levantamento de informações registradas das eleições de 2008 e 2010 no município de Paço do Lumiar, protocolado junto a ZE do mesmo. Após um prazo de cinco dias, as informações foram transmitidas pela Seção de Sistemas Eleitorais e pela 93ª ZE, via *e-mail*, com algumas ressalvas e explicações referentes àqueles dados.

As informações consultadas perante a JE buscaram informações no que diz respeito a:

- a) Nº total de eleitores da 93ª ZE em 2008 e 2010.
- b) Nº de eleitores que não realizaram o cadastramento biométrico para as eleições de 2010.
- c) Nº de eleitores faltosos nas eleições de 2008 e 2010.
- d) Nº de ocorrência de fraudes ou tentativas no processo de votação das eleições de 2008 e 2010 da 93ª ZE.

- e) Nº de ocorrência de mau funcionamento dos leitores biométricos nas eleições de 2010.
- f) Gastos totais ou estimativas dos custos de implantação da biometria em Paço do Lumiar, em 2010.

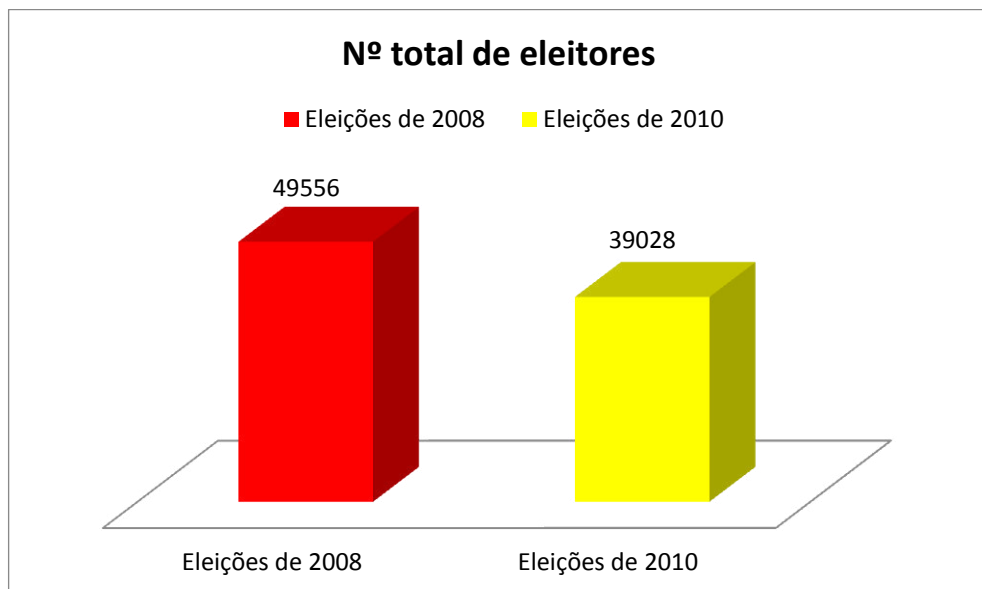
7.1.2 Análises dos resultados

As análises das informações colhidas nessa etapa foram comparadas no objetivo de expor as principais diferenças, vantagens e desvantagens entre a primeira eleição com biometria e a última sem que ocorreu sem biometria.

7.1.2.1 Quanto ao número total de eleitores nas eleições.

Comparando as eleições dos dois anos pesquisados, destaca-se a diferença do número total de eleitores, como mostra o Gráfico 1.

Gráfico 1 - Número total de eleitores em 2008 e 2010



Fonte: Autoria própria

O que chama atenção é a diminuição de exatos 10.528 eleitores, o que vai no inverso do que normalmente acontece nas cidades a cada eleição, onde o comum é o acréscimo do número de pessoas aptas a votar.

Essa retração não significa que todos esses eleitores migraram de sua Zona Eleitoral, mas são reflexos da implementação do cadastro biométrico e o não cumprimentos dos prazos por parte dos eleitores, como é explicado no item seguinte.

7.1.2.2 Quanto ao número de eleitores que não realizaram o cadastro eleitoral em 2010.

Segundo informações fornecidas pelo TRE-MA, 9.337 eleitores da 93ª ZE não realizaram o cadastro eleitoral para as eleições de 2010, dentro do prazo estabelecido pela JE, e este é o principal fator responsável pela exorbitante diminuição do número de eleitores nas eleições de 2010. Em uma cidade com menos de 50 mil eleitores, essa quantia de votos pode definir os resultados de uma eleição, pois são mais de 9 mil pessoas que não puderam escolher seus representantes, o que evidencia uma deficiência do cadastro da biometria eleitoral.

A perda desse total de votos pode ser atribuída a comunicação e publicidade pouco eficiente dos órgãos da Justiça eleitoral no objetivo de garantir a pontualidade das pessoas e à própria cultura do povo brasileiro, que tem por costume deixar para resolver as coisas nas últimas horas possíveis. Atribui-se também ao fato de que a biometria eleitoral ainda era desconhecida e uma novidade para a população, que por falta de interesse, de tempo ou outros fatores, como evidenciado na segunda pesquisa de percepção dos eleitores, acabava não cumprindo com essa obrigação. O real é que este foi um grande problema, pois 18,84% dos eleitores do município não estiveram aptos a votar e, por consequência, entraram em débito com a JE e, principalmente, não puderam escolher seus representantes.

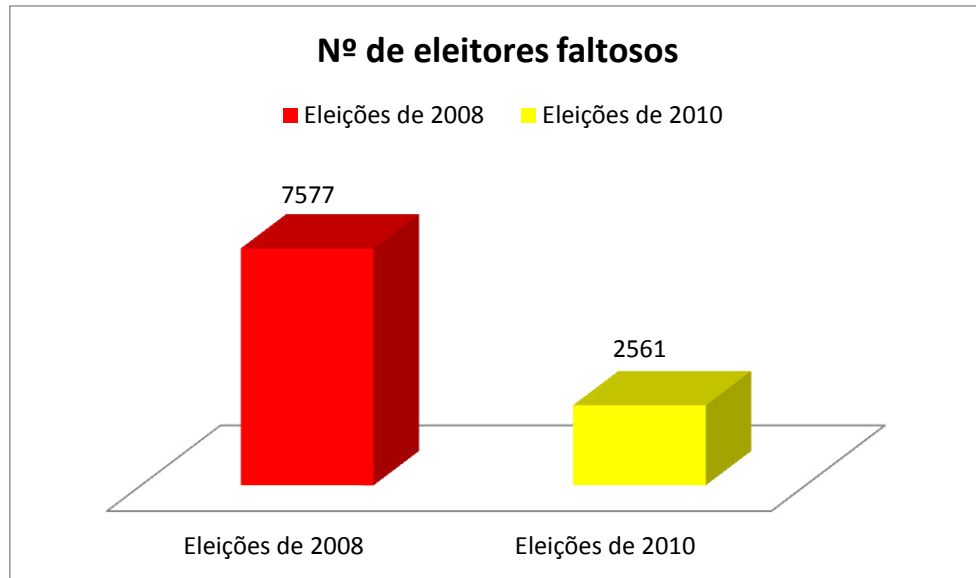
Vale ressaltar que essa quantidade seria bem maior se não fossem os esforços da 93ª ZE em atender o grande público que se acumulou nos momentos finais, estendendo o atendimento até as 00h00min nos últimos dias do cadastramento.

7.1.2.3 Quanto ao número de faltosos nas duas eleições.

Nas eleições de 2008, 7.577 eleitores não compareceram as urnas e, portanto, não exerceram o voto, o que representa 15,29% dos 49.556 aptos a votar

nesse ano. E em 2010, 2.561 deixaram de votar, o que significa 6,56% dos 39.028, o número total de eleitores. O Gráfico 2 representa essa situação. Esses dados mostram uma diminuição dos faltosos nas eleições realizadas com a biometria eleitoral.

Gráfico 2 - Número de eleitores faltosos



Fonte: Autoria própria

Vale lembrar que, por efeitos do cadastramento biométrico e os eleitores que não o realizaram, o número de eleitores regrediu em mais de dez mil de 2008 para 2010, totalizando uma queda de 21,24%. Observa-se uma diminuição do percentual de faltosos em 2010 em relação a 2008, uma queda proporcional, uma vez que o número total de eleitores caiu, a quantidade de faltosos também seguiu a mesma tendência.

Levando em conta a considerável diminuição dos eleitores em 2010, o TRE-MA, por meio da 93ª ZE, realizou campanhas que buscavam conscientizar e enfatizar a importância do exercício do voto e dos aspectos negativos de não o fazer, o que acarretou na diminuição de 8,72% do percentual de faltosos entre as eleições de 2010 e 2008.

7.1.2.4 Quanto ao número de ocorrências de erros ou indícios de fraudes

Segundo os servidores da Seção de Sistemas Eleitorais do TRE, só pode-se afirmar que houve fraude de fato, caso seja comprovada, através de abertura de investigação, inquérito e julgamento, porém, os autores não respondem dentro da JE, mas sim pela Justiça comum. Portanto, segundo os mesmos servidores, não é possível quantificar o número de fraudes ocorridas no processo de votação.

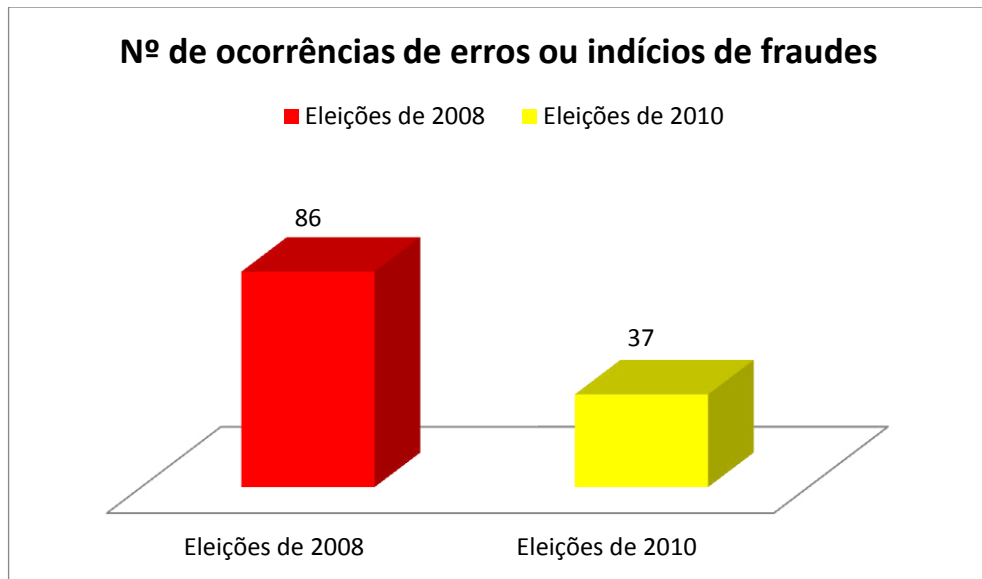
O que foi possível levantar nesse sentido é o número de ocorrências que foram registradas em atas presentes em cada Seção de votação pelos mesários responsáveis. As atas de ocorrências servem para anotar as anormalidades que caracterizam erros ou indícios de fraudes que acontecem durante o dia das eleições na Seção Eleitoral.

As atas, após as eleições, são arquivadas fisicamente em suas respectivas Zonas Eleitorais, elas possuem um campo de anotação para que o mesário registre a ocorrência e resuma o que de anormal aconteceu. As principais ocorrências registradas em atas são:

- a) Eleitores que alegavam não conseguir votar porque já era constado que o mesmo havia votado
- b) Inconsistências ou dúvidas sobre os dados e documentos apresentados na identificação do eleitor, na qual pessoas detinham título eleitoral e documento de identificação com suspeitas de pertencerem a terceiros;
- c) Desatenção dos mesários quanto a homônimos;
- d) Tentativas de votar sem apresentação de documento oficial com foto;
- e) Mau funcionamento de urnas etc.

O Gráfico 3 representa os dados desse levantamento.

Gráfico 3 - Número de ocorrências de erros ou indícios de fraudes



Fonte: Autoria própria

Este é o quesito mais importante no sentido de evidenciar e avaliar as melhorias e vantagens da implantação da biometria eleitoral, pois reflete a segurança e legitimidade do processo de votação. É onde pode se identificar se os objetivos atribuídos a essa inovação, quanto à segurança, foram atendidos.

Mesmo sendo a primeira eleição com essa tecnologia, percebe-se que houve uma grande melhoria nesse aspecto quando se observa a diminuição de 56,98% do número de ocorrências, o que significa que a implementação da biometria diminuiu as possibilidades de erros e as tentativas de fraudes. A premissa de que cada eleitor é identificado apenas pelas próprias digitais, exclui a possibilidade de se passar por outra pessoa usando apenas seus documentos, logo, possíveis fraudulentos, que já faziam em eleições anteriores ou pretendiam cometer essa prática, ficam impossibilitados e acabam inibidos dessa tentativa, ou, que um eleitor acabe assinando e votando em lugar de outro por desatenção do mesário ou do próprio cidadão votante, pois mesmo que o erro humano aconteça, a tecnologia não dará prosseguimento ao voto pois as digitais são incompatíveis.

7.1.2.5 Quanto ao funcionamento dos leitores biométricos

Nas eleições de 2010 em Paço do Lumiar, os registros indicam que nenhum dos leitores biométricos apresentou falhas, portanto não foram necessárias trocas, o

que garantiu maior celeridade ao processo de votação e lhe confere aspectos positivos como a eficiência e confiabilidade.

7.1.2.6 Quanto aos gastos para implantação da biometria eleitoral na 93ª ZE, em 2010

Segundo o TRE-MA, os custos com biometria eleitoral em 2010 na 93ª Zona, totalizaram R\$ 272.764,00. Gastos, fundamentalmente, com diárias dos servidores responsáveis pela montagem e manutenção dos aparatos tecnológicos (kits biométricos) e dos servidores responsáveis por ministrar treinamento sobre a biometria aos servidores da 93ª ZE, salários de estagiários que trabalharam no cadastramento, material de treinamento, etc.

Vale dizer que o dinheiro utilizado para adquirir os kits biométricos não é de responsabilidade das zonas, e sim da sede do TRE-MA, que os compra e reutiliza-os nas próximas zonas a receberem o cadastramento biométrico.

7.2 Segunda etapa

A segunda etapa da pesquisa ocorreu no período de Junho a Julho de 2016, e teve como propósito levantar a percepção da amostra pesquisada, os eleitores da 93ª ZE que votaram em 2008 e 2010.

7.2.1 Procedimentos

Essa fase foi realizada com aplicação de questionário, estando o pesquisador presente no momento das respostas, esclarecendo dúvidas sobre as questões e ouvindo comentários acerca do assunto. Os pesquisados leram eles mesmo as perguntas e respostas, assim como preencheram os campos. Cada entrevistado teve com pré-requisito para responder o questionário o fato de ter votado tanto em 2008 quanto em 2010 no município de Paço do Lumiar, o que foi esclarecido antes que as perguntas lhes fossem entregues.

7.2.2 Análise dos resultados

A seguir, os dados, os gráficos e as análises dos resultados dessa etapa:

7.2.2.1 Avaliação sobre a informação dos eleitores quanto à biometria eleitoral

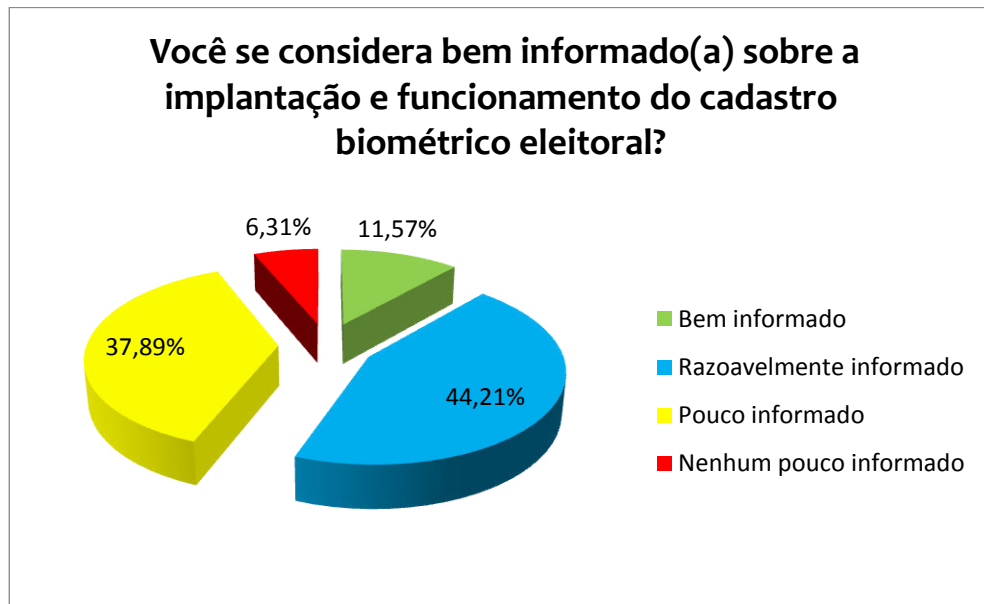
Antes de aprofundar as questões, foi necessário levantar o grau de informação que os eleitores têm sobre o tema, se estão por dentro do assunto tratado na pesquisa. Os dados estão representados no Quadro 3 e no Gráfico 4.

Quadro 3 - Avaliação sobre a informação dos eleitores quanto à biometria eleitoral

	Frequência	Percentual (%)
Bem informado	22	11,57%
Razoavelmente informado	84	44,21%
Pouco informado	72	37,89%
Nenhum pouco informado	12	6,31%
Total	190	100%

Fonte: Autoria própria

Gráfico 4 - Avaliação sobre a informação dos eleitores quanto à biometria eleitoral



Fonte: Autoria própria

A minoria, 6,31% disseram que não são nenhum pouco informado acerca da biometria e 37,89% se consideram pouco informados, se somados, do número total de eleitores pesquisados, 84 (44,1%), portanto, quase metade evidencia ter pouco

ou nenhum conhecimento, que talvez reflita falta de eficiência dos canais de comunicação da JE direcionadas ao eleitor, ou até mesmo pouco interesse dos eleitores sobre o assunto. Em contrapartida, a grande maioria (44,21%), se considera razoavelmente informado e apenas 11,52% se consideram bem informados.

Diante dessa conjuntura, é notável a necessidade de esforços, no sentido de explicar para o usuário, detalhes sobre a biometria eleitoral e seu funcionamento.

7.2.2.2 Quanto à confiança do eleitor no processo de votação sem a biometria eleitoral

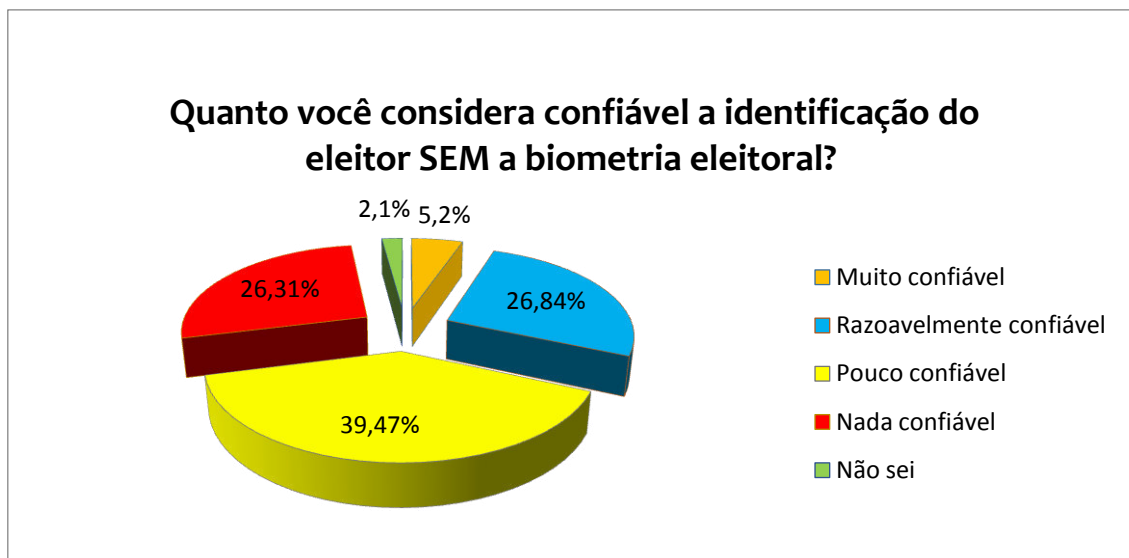
Esta questão serve para apurar se o método de identificação do eleitor anterior, sem biometria, é considerado confiável. Os dados estão representados no Quadro 4 e no Gráfico 5.

Quadro 4 - Avaliação quanto à confiança do eleitor no processo de votação sem a biometria eleitoral

	Frequência	Percentual (%)
Muito confiável	10	5,2%
Razoavelmente confiável	50	26,31%
Pouco confiável	75	39,47%
Nada confiável	51	26,84%
Não sei	04	2,1%
Total	190	100%

Fonte: Autoria própria

Gráfico 5 - Avaliação quanto à confiança do eleitor sem a biometria no processo eleitoral



Fonte: Autoria própria

A grande maioria (39,47%) considera pouco confiável essa identificação. Apenas 10 entrevistados consideraram muito confiável. Os que consideram razoavelmente confiável (26,84%), quase se igualaram aos 26,31% dos que disseram que a identificação sem biometria não é nada confiável.

7.2.2.3 Quanto a opinião dos eleitores sobre a possibilidade de um eleitor se passar por outro no momento da votação.

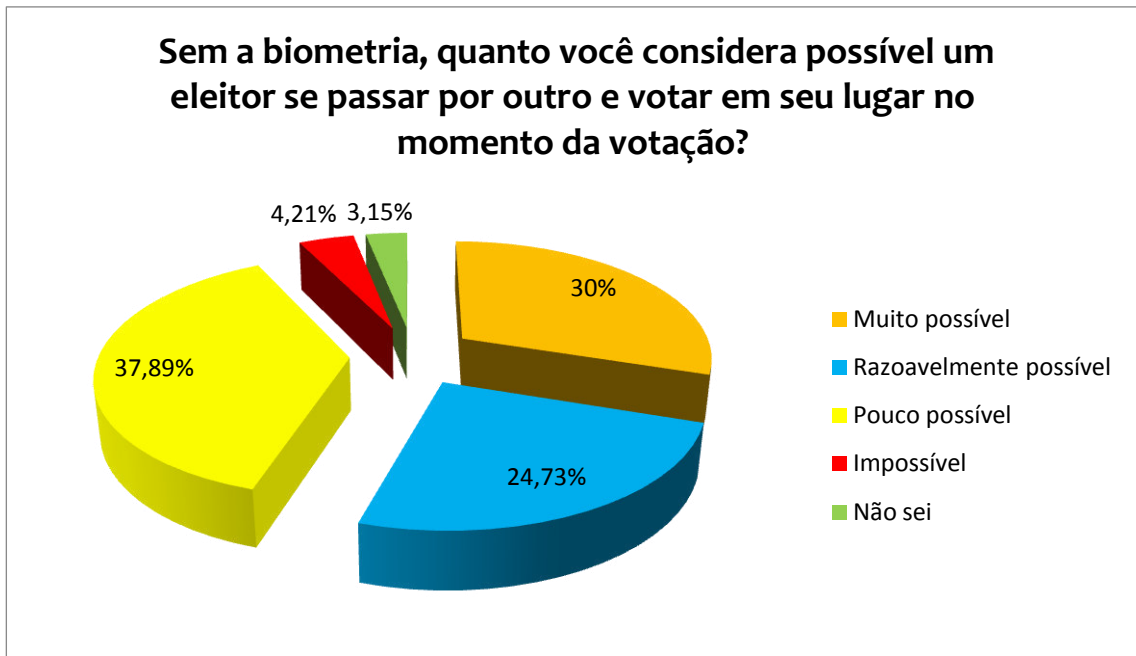
Talvez a mais recorrente e possível fraude ou tentativa de fraude relacionada à identificação do eleitor, seja a de que um eleitor acabe votando em lugar de outro, seja por engano ou por meio de falsificação de documentos, ou até mesmo posse de documentos alheios. Diante disso, foi levantada a percepção dos entrevistados sobre essa possibilidade. Os dados estão representados no Quadro 5 e no Gráfico 6.

Quadro 5 - Avaliação quanto a opinião dos eleitores sobre a possibilidade de um eleitor se passar por outro no momento da votação

	Frequência	Percentual (%)
Muito possível	57	30%
Razoavelmente possível	47	24,73%
Pouco possível	72	37,89%
Impossível	08	4,21%
Não sei	06	3,15%
Total	190	100%

Fonte: Autoria própria

Gráfico 6 - Avaliação quanto a opinião dos eleitores sobre a possibilidade de um eleitor se passar por outro no momento da votação



Fonte: Autoria própria

Apenas 08 dos 190 entrevistados acreditam ser impossível que isto aconteça, a grande maioria (37,89%) acredita ser pouco possível este tipo de ocorrência, porém, em contrapartida, se somados os que consideram ser muito possível ou razoavelmente possível, totalizam 54,73%. Portanto, mais da metade (104) acreditam ser possível que ocorra este tipo de irregularidade.

7.2.2.4 *Quanto ao conhecimento de casos onde eleitores não conseguiram votar porque alguém já tem votado em seu lugar.*

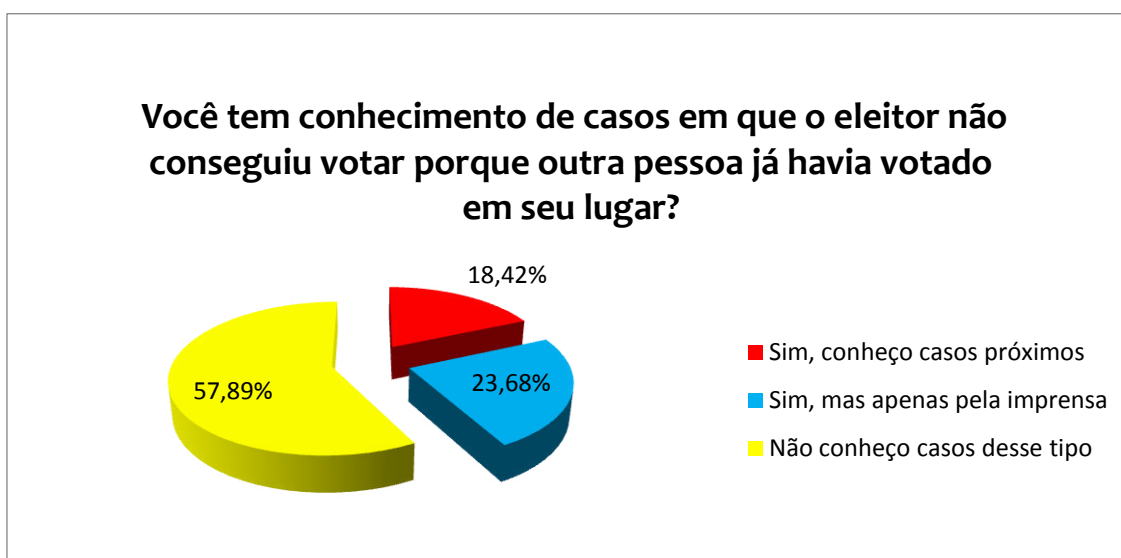
Os entrevistados foram também questionados se conheciam algum caso de fraude envolvendo troca de votantes. Os dados estão representados no Quadro 6 e no Gráfico 7.

Quadro 6 - Avaliação quanto ao conhecimento de casos onde pessoas não conseguiram votar porque alguém já tem votado em seu lugar

	Frequência	Percentual (%)
Sim, conheço casos próximos	35	18,42%
Sim, mas apenas pela imprensa	45	23,68%
Não conheço casos desse tipo	110	57,89%
Total	190	100%

Fonte: Autoria própria

Gráfico 7 - Avaliação quanto ao conhecimento de casos onde pessoas não conseguiram votar por alguém já tem votado em seu lugar



Fonte: Autoria própria

A grande maioria dos entrevistados (54,89%), não conhece casos do tipo em que um eleitor tenha votado no lugar do outro, impedindo o eleitor devido de exercer seu voto. No entanto, as pessoas que conhecem ocorrências do tipo, seja pela imprensa ou em casos próximos, somam-se 80, dos 190 entrevistados.

Diante disso, apesar da maioria não conhecer casos assim, não é uma maioria extensa, e isso evidencia a falta de eficiência e segurança no processo de votação sem o uso de biometria.

7.2.2.5 Avaliação sobre a percepção dos eleitores quanto a biometria eleitoral ser ou não um instrumento de inovação

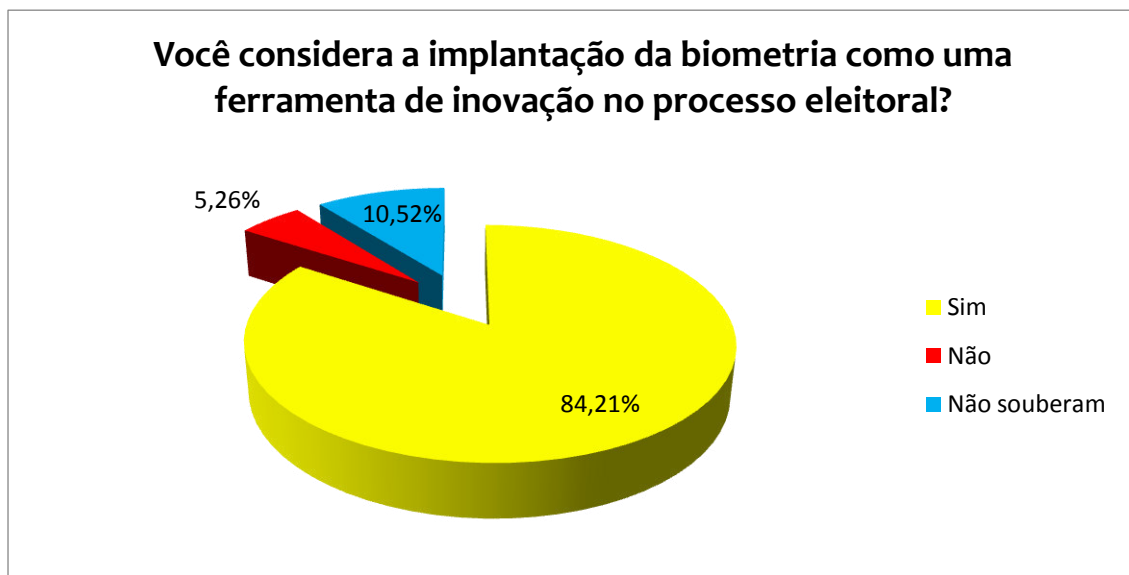
Os dados a respeito da percepção dos entrevistados da biometria como instrumento de inovação estão representados no Quadro 7 e no Gráfico 8.

Quadro 7 - Avaliação sobre a percepção dos eleitores quanto a biometria eleitoral ser ou não um instrumento de inovação

	Frequência	Percentual (%)
Sim	160	84,21%
Não	10	5,26%
Não souberam	20	10,52%
Total	190	100%

Fonte: Autoria própria

Gráfico 8 - Avaliação sobre a percepção dos eleitores quanto a biometria eleitoral ser ou não um instrumento de inovação



Fonte: Autoria própria

A maioria dos entrevistados (84,21%) acredita que a biometria é sim uma ferramenta de inovação dentro do processo eleitoral, aproximadamente 16 vezes

mais em relação aos que não acreditam ser uma ferramenta inovadora. Se excluirmos os que não souberam responder, temos 94% contra 6%.

Logo, do ponto de vista dos entrevistados, a biometria eleitoral é, com certeza, uma ferramenta inovadora.

7.2.2.6 Quanto a percepção dos eleitores sobre a confiabilidade da biometria eleitoral.

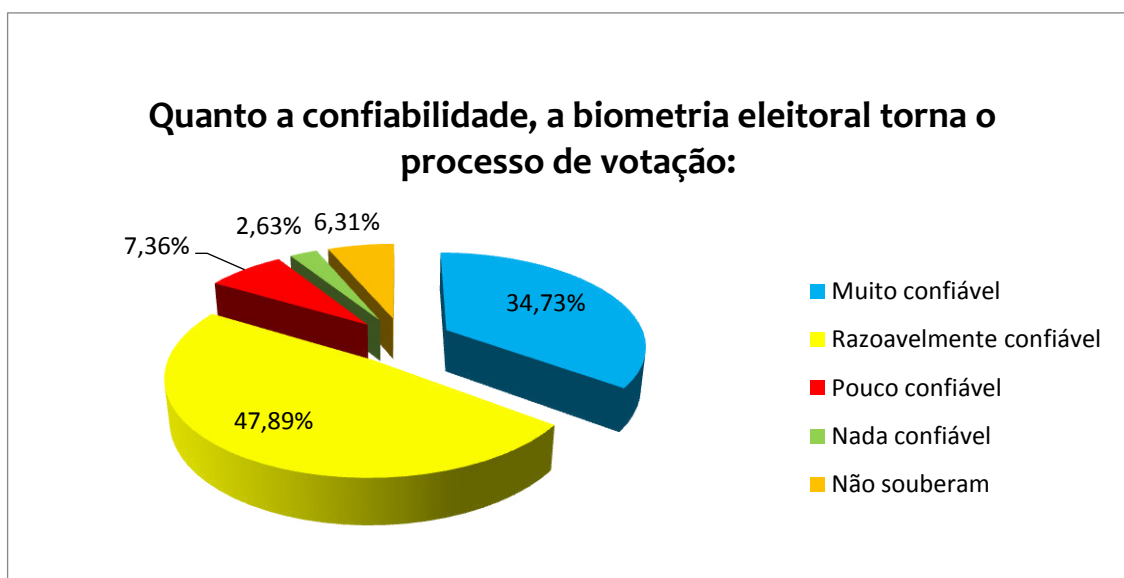
Os dados referentes a percepção dos entrevistados sobre a confiabilidade da biometria estão representados no Quadro 8 e no Gráfico 9.

Quadro 8 - Avaliação quanto a percepção dos eleitores sobre a confiabilidade da biometria eleitoral

	Frequência	Percentual (%)
Muito confiável	66	34,73%
Razoavelmente confiável	91	47,89%
Pouco confiável	14	7,36%
Nada confiável	5	2,63%
Não souberam	12	6,31%
Total	190	100%

Fonte: Autoria própria

Gráfico 9 - Avaliação quanto à percepção da confiabilidade da biometria eleitoral



Fonte: Autoria própria

A percepção dos entrevistados sobre a confiabilidade que a biometria traz para o processo eleitoral se propaga de forma otimista, pois apenas, 10%, aproximadamente, disseram que torna o processo pouco ou nada confiável. Quanto aos que acreditam, no que se refere à confiabilidade, a grande maioria considerou razoavelmente confiável, cerca de 13% a menos daqueles que consideraram que essa ferramenta torna a votação muito confiável.

Percebe-se, então, que mesmo confiando no processo de votação com a biometria, a maioria dos entrevistados ainda não acredita de modo cem por cento que o sistema biométrico torne a etapa de voto mais confiável.

7.2.2.7 Quanto a percepção do eleitor sobre a segurança da biometria eleitoral.

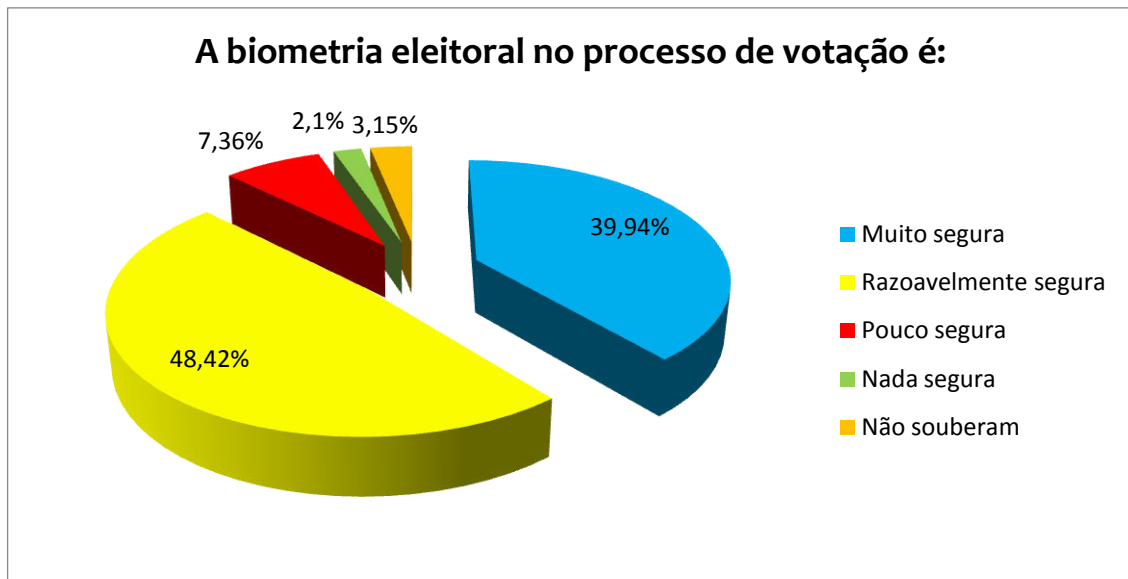
O Quadro 9 e o Gráfico 10 representam os dados quanto a percepção dos entrevistados sobre a segurança da biometria

Quadro 9 - Avaliação quanto a percepção do eleitor sobre a segurança da biometria eleitoral

	Frequência	Percentual (%)
Muito segura	74	38,94%
Razoavelmente segura	92	48,42%
Pouco segura	14	7,36%
Nada segura	04	2,1%
Não souberam	06	3,15
Total	190	100%

Fonte: Autoria própria

Gráfico 10 - Avaliação quanto a percepção do eleitor sobre a segurança da biometria eleitoral



Fonte: Autoria própria

Em um total de 88,36%, a grande maioria dos pesquisados consideraram a biometria eleitoral segura (48,42% razoavelmente e 39,94% muito segura). Enquanto 9,46% consideram pouco ou nada segura, observava-se que muitos dos entrevistados comparavam o sistema biométrico eleitoral com o utilizado pelos Departamentos de trânsito, no processo de emissão de Carteira Nacional de Motorista, e que neste, segundo alguns entrevistados, haviam grande possibilidades e que de fato ocorrem de fraudes, que tornava o processo inseguro.

Em suma, do que foi extraído da amostra é que a biometria eleitoral é perceptivelmente segura aos olhos dos eleitores.

7.2.2.8 Quanto a percepção do eleitor sobre a eficiência da biometria eleitoral

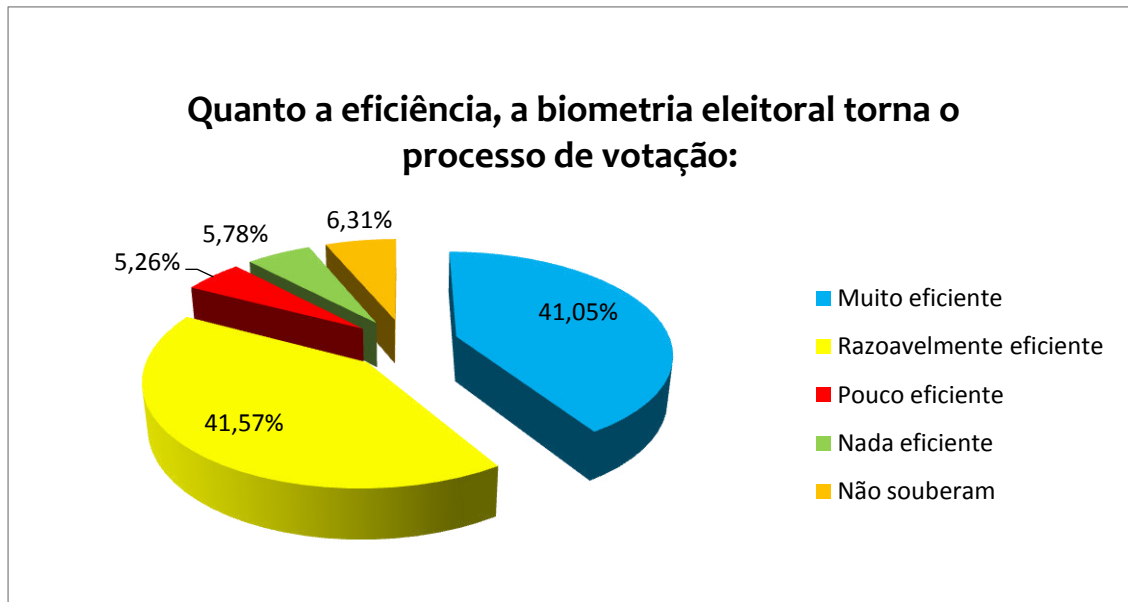
Nesse quesito, o objetivo foi levantar as informações que mostrasse a percepção dos entrevistados sobre a eficiência que a biometria trouxe para o processo de votação. O Quadro 10 e o Gráfico 11 representam a distribuição das respostas a essa questão.

Quadro 10 - Avaliação quanto a percepção do eleitor sobre a eficiência da biometria eleitoral

	Frequência	Percentual (%)
Muito eficiente	78	41,05%
Razoavelmente eficiente	79	41,57%
Pouco eficiente	10	5,26%
Nada eficiente	11	5,78%
Não souberam	12	6,31%
Total	190	100%

Fonte: Autoria própria

Gráfico 11 - Avaliação quanto a percepção do eleitor sobre a eficiência da biometria eleitoral



Fonte: Autoria própria

Neste cenário, observa-se que 78 (41,05%) dos 190 questionados consideram muito eficiente, apenas um a menos do que os 79 (41,57%) que consideram razoavelmente eficiente. A grande maioria acredita que o uso da biometria torna o processo mais eficiente, e se considerarmos um dos principais propósitos da inovação, que como visto neste trabalho, é tornar os processos mais eficientes, temos então esse reflexo de melhoria no ponto de vista dos usuários. Porém cabe avaliar os mais de 10% que disseram ser pouco ou nada eficiente e buscar meios para reduzir ainda mais essa percepção negativa.

7.2.2.9 Quanto a avaliação do eleitor sobre a possibilidade de um eleitor se passar por outro com a biometria eleitoral.

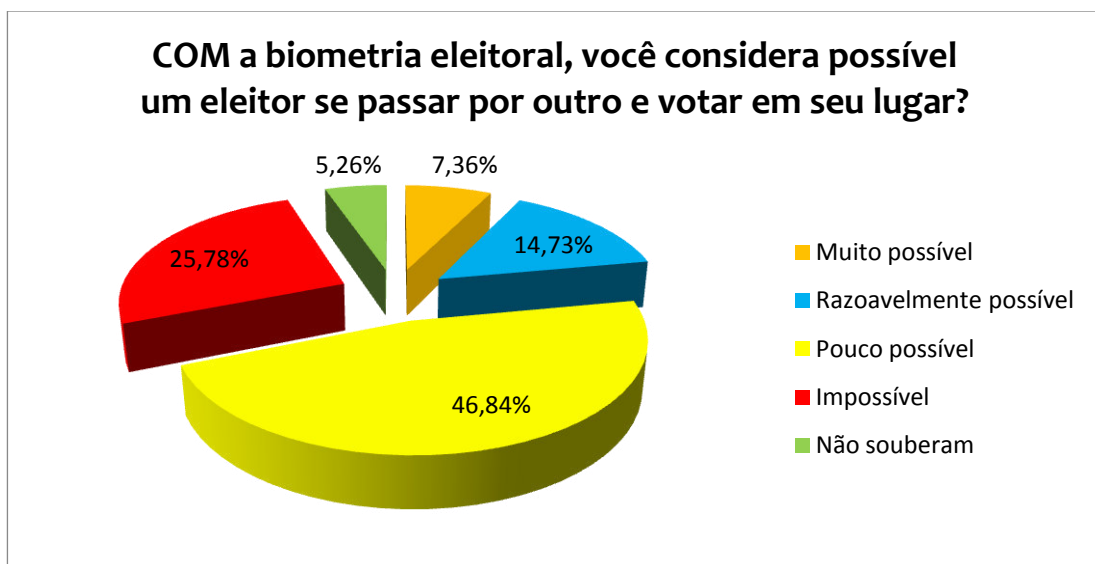
Nesta questão procurou-se levantar se o como é percebido, com a biometria eleitoral, o maior problema relacionado à identificação do eleitor, sem a biometria. Os dados estão representados no Quadro 11 e no Gráfico 12.

Quadro 11 - Avaliação quanto a avaliação do eleitor sobre a possibilidade de um eleitor se passar por outro com a biometria eleitoral

	Frequência	Percentual (%)
Muito possível	14	7,36%
Razoavelmente possível	28	14,73%
Pouco possível	89	46,84%
Impossível	49	25,78%
Não souberam	10	5,26%
Total	190	100%

Fonte: Autoria própria

Gráfico 12 - Avaliação quanto a possibilidade de se passar por outro eleitor com a biometria



Fonte: Autoria própria

Nessa questão 54,73% dos entrevistados apontaram que é possível ocorrer este tipo de problema. Apenas 14 (7,36%) dos entrevistados acredita ser muito possível de que uma pessoa consiga se passar por outra e votar em seu lugar e 14,73% acreditam que é razoavelmente possível a mesma possibilidade, mesmo

com a identificação das digitais de cada indivíduo. Aqui também, a reação de alguns entrevistados que disseram ser possível, também houve comparação com o sistema de digitais usado na emissão de Carteira de motoristas, onde segundo os mesmos, isto é possível. Pode-se avaliar então que um sistema já existente, mesmo que em órgãos e prestação de serviços diferentes pode influenciar na imagem que os usuários têm de um sistema semelhante.

Aos que 25,78% que responderam ser impossível também foram sujeitos há algumas argumentações. A reação desses entrevistados, na maioria, centrava-se na impossibilidade das impressões digitais humanas serem únicas para cada pessoa e que não é possível copiar e usá-la sem que alguém note.

Diante das comparações entre sistemas biométricos de outro órgão, talvez seja necessário que a JE faça e apresente estudos sobre semelhanças, diferenças e levantamento das falhas de cada um desses sistemas e o porquê, caso realmente aconteça em um, que a probabilidade de acontecer no sistema eleitoral seja menor ou nenhuma.

7.2.2.10 Avaliação sobre a percepção dos eleitores quanto eficiência, de modo geral, do sistema eleitoral brasileiro.

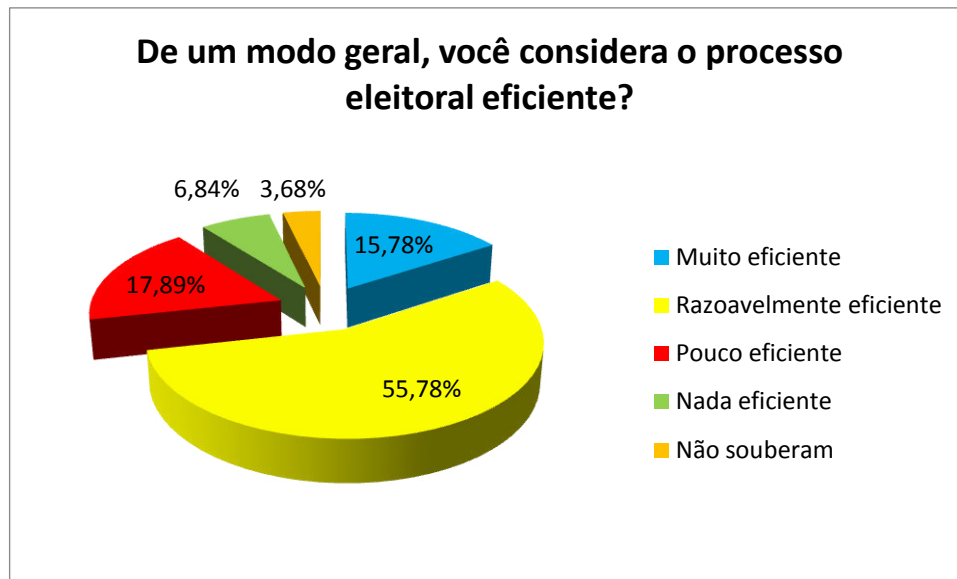
Nessa questão, foi necessária uma prévia explicação, por parte do pesquisador a cada um dos entrevistados da diferenciação entre o processo de votação, que é apenas a etapa em que se ocorre o voto e todo o processo eleitoral, este último sendo o que acontece desde as organizações das eleições até a apuração dos resultados. Os dados das respostas a essa questão estão representados no Quadro 12 e no Gráfico 13.

Quadro 12 - Avaliação sobre a percepção dos eleitores quanto eficiência, de modo geral, do sistema eleitoral brasileiro

	Frequência	Percentual (%)
Muito eficiente	30	15,78%
Razoavelmente eficiente	106	55,78%
Pouco eficiente	34	17,89%
Nada eficiente	13	6,84%
Não souberam	7	3,68%
Total	190	100%

Fonte: Autoria própria

Gráfico 13 - Avaliação sobre a percepção dos eleitores quanto eficiência, de modo geral, do sistema eleitoral brasileiro



Fonte: Autoria própria

Muitos dos 30 (15,78%) entrevistados que responderam ser muito eficiente, destacaram que o sistema brasileiro é um dos mais modernos do mundo, principalmente quanto às análises de resultados, mesmo pensamento de alguns dos 55,78% que responderam ser razoavelmente eficiente, mas apontaram falhas como sobre a JE fazer “vista grossa” de algumas contas partidárias, doações de campanhas e até mesmo pouca fiscalização de esquemas de compra de votos.

Dos 47 que apontaram ser pouco ou nada eficiente, pôde ser observada com base nos comentários, a falta de crença nas prestações de serviços públicos como um todo e insatisfação de algum modo com alguma experiência próxima sobre a atuação da JE. De qualquer modo, somam-se 24,73% dos eleitores que tem uma imagem ruim sobre a eficiência do sistema eleitoral do Brasil.

7.2.2.11 Quanto a avaliação sobre os eleitores que realizaram o cadastramento biométrico dentro do prazo estabelecido pela JE.

É sabido que nos prazos finais do cadastramento biométrico, muitas filas de eleitores que ainda não realizaram o cadastro se formam nos cartórios e postos eleitorais, e que apesar dos informes da JE, em propagandas na TV, rádio e até mesmo pela cidade, o número de pessoas sempre aumenta nos dias finais do cadastro da biometria. Portanto, avaliou-se como que isto ocorreu com os

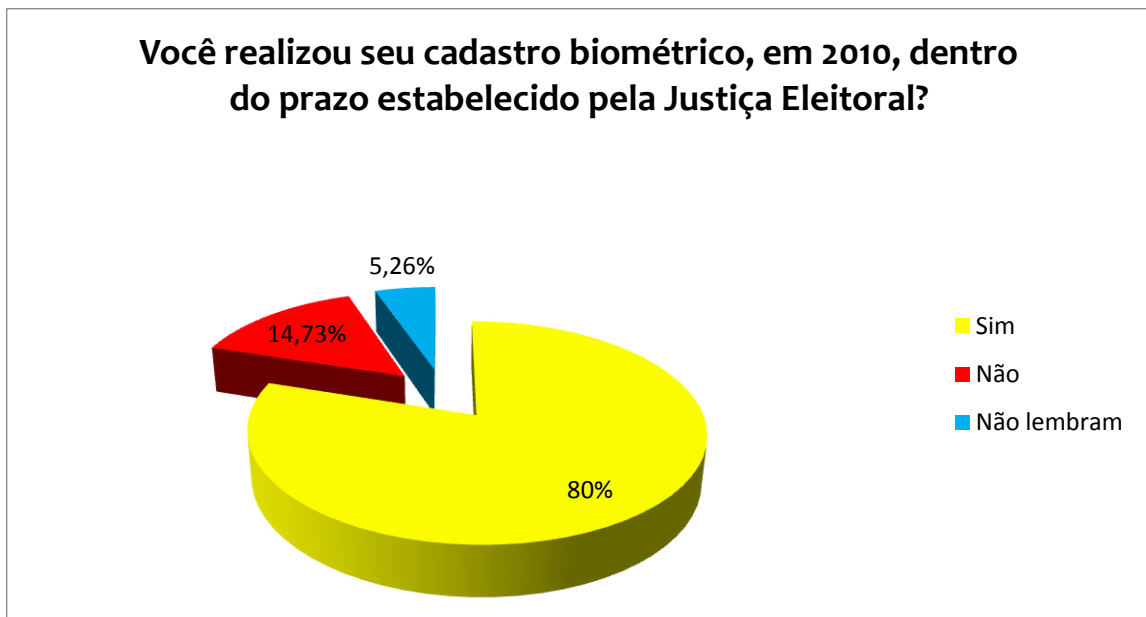
entrevistados, se há uma frequência maior ou menor dos que realizaram o cadastro no tempo hábil. Vale dizer que atualmente todos os eleitores já estão sujeitos a este tipo de identificação, e no caso, a questão avaliou esse comportamento no primeiro cadastro, ocorrido no ano de 2010. Os dados estão representados no Quadro 13 e no Gráfico 14.

Quadro 13 - Avaliação sobre os eleitores que realizaram o cadastramento biométrico dentro do prazo estabelecido pela JE

	Frequência	Percentual (%)
Sim	152	80%
Não	28	14,73%
Não lembram	10	5,26%
Total	190	100%

Fonte: Autoria própria

Gráfico 14 - Avaliação sobre os eleitores que realizaram o cadastramento biométrico dentro do prazo estabelecido pela JE



Fonte: Autoria própria

A grande maioria, exatos 80% dos entrevistados garantem ter se cadastrado dentro do prazo estabelecido. Os 152 entrevistados representam uma esmagadora maioria e demonstra que mesmo a biometria sendo uma novidade, a adesão ao cadastro foi ampla, vale ressaltar também que a JE busca informar nas suas publicidades sobre as consequências do não cadastramento, o que de certa forma, obriga os eleitores a realizarem-no.

A fatia dos que não realizaram o cadastro dentro do prazo, pode ser considerada notável, pois 28 dos entrevistados (14,73%) afirmaram não ter realizado o cadastro dentro da data pré-estabelecida em 2010, portanto representa um considerável número de pessoas que não puderam exercer seu voto nas eleições do mesmo ano.

Dez (5,26%) entrevistados não lembraram, devido ao fato de já terem se passado seis anos da tal situação.

7.2.2.12 Quanto a avaliação sobre os motivos pelos quais os eleitores ao realizaram o cadastro dentro do prazo estabelecido.

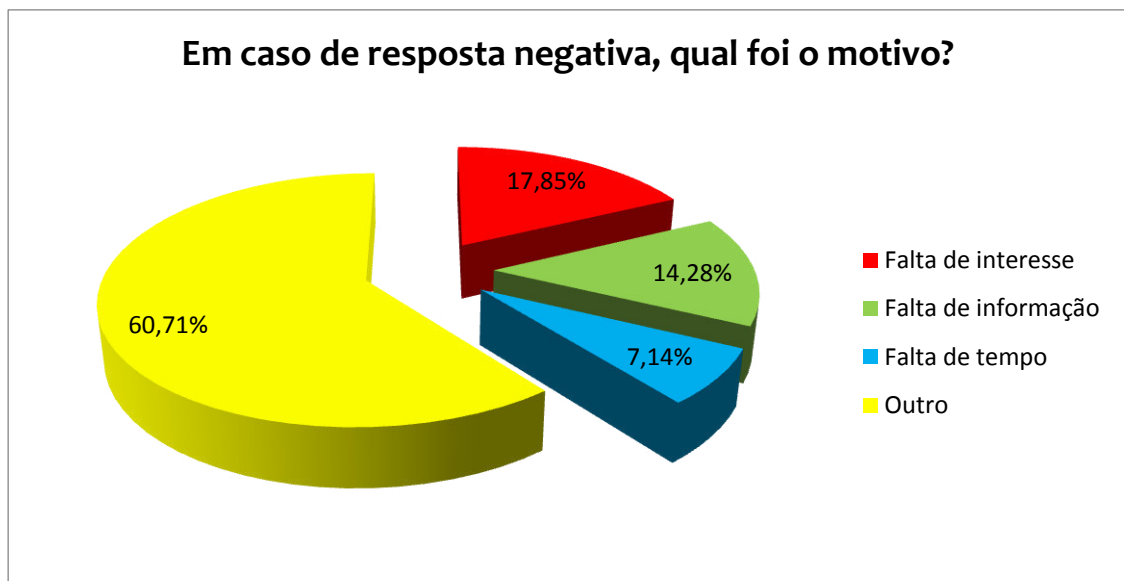
Diante da porcentagem significativa daqueles que afirmaram não ter realizado o cadastro dentro do prazo, foi necessário levantar os principais motivos que levaram a isso, a fim de se verificar e tomar medidas no sentido diminuir ausências em cadastros futuros em outras cidades. Os dados coletados estão representados no Quadro 14 e no Gráfico 15.

Quadro 14 - Avaliação sobre os motivos pelos quais os eleitores ao realizaram o cadastro dentro do prazo estabelecido

	Frequência	Percentual (%)
Falta de interesse	5	17,85%
Falta de informação	4	14,28%
Falta de tempo	2	7,14%
Outro	17	60,71%
Total	28	100%

Fonte: Autoria própria

Gráfico 15 - Avaliação sobre os motivos pelos quais os eleitores ao realizaram o cadastro dentro do prazo estabelecido



Fonte: Autoria própria

Das opções apresentadas, 60,71% escolheram outro motivo que não fosse a falta de interesse, informação ou de tempo. Diante dos comentários desses entrevistados, percebia-se a resistência de alguns em marcar as outras alternativas para não passarem a ideia de culpa pelos próprios relapsos, além de outros argumentos como problemas com documentação ou justiça que foi constatado no ato da realização do cadastro. 17,85% dos 28 entrevistados que alegaram não terem se cadastrado no prazo, apontaram a falta de interesse pelo processo. 14,28% justificaram a ausência alegando falta de informação e 7,14% disseram que não fizeram o cadastro por falta de tempo.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho atendeu aos seus objetivos pré-estabelecidos, que possuía como anseio principal a identificação das vantagens da implantação da biometria eleitoral na Zona Eleitoral da cidade de Paço do Lumiar – MA, através de um estudo de caso, realizando pesquisas em duas etapas. A primeira através do levantamento de dados institucionais que informaram dados oficiais acerca do tema e a segunda diretamente com a população usuária, onde se procurou conhecer a percepção das mesmas sobre o assunto.

Previamente a realização do estudo de caso, foi necessário atender aos objetivos específicos através de referencial teórico, expor e explicar os conceitos apresentados, com o levantamento em livros e artigos que tratam sobre Gestão Pública, Empreendedorismo, Tecnologia, Inovação e apresentar o funcionamento do sistema eleitoral brasileiro e suas características.

Quanto à Gestão Pública, foi apresentado seus conceitos principais apontados pelos autores. Seu papel perante à sociedade, de prestar serviços públicos de qualidade e assim atender as necessidades e anseios da população que se governa, pautado pelos princípios que tratam dos aspectos no que tange a legalidade, imparcialidade, moralidade, publicidade e eficiência. A capacidade governativa, de articulação entre instituições e na capacidade de realizar suas políticas públicas para os cidadãos e principalmente os tipos de modelos presentes na administração pública ao longo do tempo.

Quanto aos modelos de gestão pública, apresentou-se o conceito da administração patrimonialista como a interferência dos soberanos, proprietários de grandes negócios e terras, que buscavam a satisfação de seus interesses e interferiam diretamente na administração pública, fazendo dela uma extensão de suas vontades, o que favorecia a corrupção e detrimento do atendimento das demandas da população. Como solução ao modelo patrimonialista, surge o modelo burocrático de administração, com as premissas da teoria da burocracia de Max Weber apoiada no conhecimento técnico, racional e impessoal, com ênfase no estabelecimento de padrões e controles, inclusive de poder. E, portanto, vai em contraponto ao patrimonialismo, excluindo a geração de privilégios evidenciadas no modelo anterior. Porém, com as bases burocráticas firmes na padronização e

impessoalidade de atendimento, demonstrou-se como um modelo inflexível, lento e caro, em suma, a burocracia como é pensada hoje. A partir dessa inflexibilidade, tornou-se notório o desgaste do modelo e a necessidade de mudanças por melhorias na administração pública.

Com o enfraquecimento do modelo de administração burocrática, gerou-se uma busca por novos métodos de gerenciamento, ou seja, uma necessidade de reforma do Estado se mostrou primordial e conveniente. Segundo o apresentado, as reformas do Estado e do aparelho do Estado se referem, respectivamente, a mudança no modo do governo exercer a governabilidade e a governança. Como modelo de reforma de Estado, surge o modelo gerencial em substituição ao modelo burocrático, este baseado nas técnicas gerenciais já estabelecidas no formato de administração de empresas privadas, com foco na qualidade da prestação dos serviços e ao cidadão usuário como cliente da administração pública.

Com o direcionamento de críticas ao modelo gerencial, apesar dos vários fatores apontando-o aspectos satisfatórios, mais uma vez se mostrou uma inevitabilidade de aperfeiçoamento e melhorias. Nesse sentido o empreendedorismo dentro da administração pública é admitido e conceituado neste trabalho, segundo o referencial teórico, como um comportamento dentro da administração. Sendo assim, o modelo empreendedor de gestão pública não tem como principal foco as perspectivas econômicas, possui, sim, suas bases na criatividade, geração de valor, e principalmente na inovação.

Em seguida, apresentou-se os conceitos e características do que é inovação. E, em uma conjuntura, pode-se resumir que se trata da inserção ou transformação de métodos, processos, equipamentos, recursos, etc., que apresentem alguma característica nova e diferente ou reorganizada com a perspectiva de trazer melhorias. Destacou-se então o uso da tecnologia como forma de inovação, principalmente dentro da administração pública.

Antecedendo a apresentação das técnicas metodológicas utilizadas para elaboração deste estudo de caso, finalmente foram apresentadas as características e funcionamento do sistema eleitoral brasileiro, suas atribuições e estruturas. E a biometria eleitoral, seus detalhes, breve histórico e aspectos essenciais a compreensão do tema.

Por fim, as duas etapas da pesquisa foram apresentadas, com resultados, gráficos demonstrativos e análises dos itens. A primeira, levando em conta as informações registradas pela instituição aonde foi realizado o estudo, evidenciou que houve melhorias quanto ao que o objetivo principal buscava responder, pois os dados comprovam que houve diminuição dos casos de erros e fraudes na ZE após a implantação da biometria, que atende aos anseios por maior segurança na realização do pleito. Os leitores biométricos também se mostraram eficientes, pois não apresentaram falhas, logo não precisaram ser substituídos, gerando maior celeridade à etapa de votação. Em sentido negativo, destacou-se o elevado número de eleitores que não realizaram o cadastro biométrico para as eleições de 2010, o que acarretou na diminuição do quantitativo de eleitores na ZE e grande parte da população não estava apta a escolher seus representantes, o que fere os direitos à democracia.

A segunda etapa da pesquisa levantou a percepção dos eleitores sobre a implementação da biometria. Observou-se que na visão dos entrevistados, as eleições sem a biometria são pouco confiáveis e passíveis de fraude. Sobre o nível de informação sobre a biometria, houve equilíbrio entre os que se consideram razoavelmente informados ou pouco informados. Apesar da grande quantidade afirmarem que é possível alguém se passar por outra pessoa e votar em seu lugar, menos da metade tem conhecimento de casos assim. A grande maioria dos entrevistados considerou a biometria como uma ferramenta de inovação. A percepção dos eleitores é positiva quanto a biometria e seus aspectos de confiabilidade, segurança e eficiência, assim como a pouca possibilidade de existência de fraude em se passar por outra pessoa com a biometria. Grande maioria mostrou possuir uma visão de que, de modo geral, o sistema eleitoral brasileiro é eficiente. Apesar de a primeira pesquisa apontar a grande quantidade de pessoas que não realizaram o cadastro da biometria, esmagadora maioria afirmou ter realizado o cadastro eleitoral dentro do prazo.

A biometria eleitoral como ferramenta de inovação, ressaltando o principal ponto negativo, uma vez que foi determinante na diminuição do número de eleitores em um período de dois anos, mostrou-se eficiente tanto do ponto de vista da análise dos dados institucionais, quanto da percepção dos usuários dessa prestação de serviço. Pois em relação ao processo eleitoral sem biometria, as duas pesquisas

evidenciaram vantagens e melhorias com a tecnologia de identificação biométrica de eleitores.

REFERÊNCIAS

ABRÚCIO, Fernando Luiz. **O impacto do modelo gerencial na administração pública**: Um breve estudo sobre a experiência internacional recente. Cadernos ENAP nº 10, Escola Nacional de Administração. Brasília: 1997.

ARAUJO, Vinicius de Carvalho. **A conceitualização de governabilidade e governança, da sua relação entre si e com o conjunto da reforma do Estado e de seu aparelho**. Texto de discussão. Brasília: ENAP, 2002.

BATINI, Silvana. **Direito Eleitoral**. FGV Rio. Disponível em <https://diretorio.fgv.br/sites/diretorio.fgv.br/files/u100/direito_eleitoral_2015-2.pdf> Acesso em 10 de julho de 2016.

BENTO, Leonardo Valles. **Governança e Governabilidade na reforma do Estado: entre eficiência e democratização**. Barueri: Manole, 2003

BRASIL. IBGE. **Cidades**. Disponível em: <<http://cidades.ibge.gov.br/painel/painel.php?codmun=210750>>. Acesso em: 20 jul. 2016.

_____. **CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL (NOVA)**. São Paulo: Atlas, 1988.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Superior. **Rede de Soluções Criativas em Gestão Pública das Instituições Federais de Ensino Superior – IFES**. Brasília; 2004.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. **Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GESPUBLICA; Prêmio Nacional da Gestão Pública – PQGF; Instruções para Avaliação Da Gestão Pública – 2008/2009**; Brasília; MP, SEGES, 2008.

_____. Tribunal Regional Eleitoral do Maranhão. Institucional. Disponível em: <<http://www.tre-ma.jus.br/institucional/conheca-o-tre-ma> > Acesso em: 07 mar. 2016.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. **Código Eleitoral - Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965**.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Código Eleitoral. Secretaria de Projetos Especiais, Coordenadoria de Legislação e Publicação RESOLUÇÃO Nº 23.335, DE 22 DE FEVEREIRO DE 2011. Disponível em < <http://www.tse.jus.br/legislacao-tse/res/2011/RES233352011.htm>>

_____. Tribunal Superior Eleitoral. Eleições – Biometria e urna eletrônica. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/biometria-e-urna-eletronica/biometria-1>> Acesso em: 07 mar. 2016.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. Eleições – processo eleitoral brasileiro. Disponível em <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/processo-eleitoral->

brasileiro/funcionamento-do-processo-eleitoral-no-brasil>. Acesso em 10 de julho de 2016.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado** In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (Org.). **Reforma do estado e da administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998.

BUGARIM, Maria Clara Cavalcante. CARNEIRO, Juarez Domingues *et al* **Gestão Pública Responsável: uma abordagem do sistema CFC/CRCs**. Curitiba: Juruá, 2011.

CAMPANTE, R. G. **O patrimonialismo em Faoro e Weber e a sociologia brasileira**. Dados – Revista de Ciências Sociais, v. 46, n. 1, 2003.

CANOTILHO, J.J. Gomes. **Constitucionalismo e a geologia da good governance**. In: “Brançosos” e interconstitucionalidade: itinerários dos discursos sobre a historicidade constitucional. Coimbra: Almedina, 2006.

CHIAVENATO, Idalberto, **Introdução à teoria geral da administração: uma visão abrangente da moderna administração das organizações**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.

DI PIETRO, Maria Silva Zanella. **Direito Administrativo**. 28 ed. São Paulo: Atlas, 2015.

DINIZ, Eli. **Governabilidade, governança e reforma do estado: considerações sobre o novo paradigma**. Revista do Serviço Público, Brasília, v. 120, n. 2, maio/ago. 1996.

DORNELAS, J.C. **Empreendedorismo corporativo: como ser empreendedor, inovar e se diferenciar em organizações estabelecidas**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.

EXTRA. **Eleitores não conseguem votar ao descobrirem que outras pessoas votaram em seu lugar**. Disponível em: <<http://extra.globo.com/noticias/brasil/eleicoes-2014/eleitores-nao-conseguem-votar-ao-descobrirem-que-outras-pessoas-votaram-em-seu-lugar-14149611.html>>. Acesso em: 10 ago. 2016.

FERLIE, Ewan; ASBURNER, Lynn; FITZGERALD, Louise; PETTIGREW, Andrew. **A nova administração pública em ação**. Brasília: Ed. UNB; ENAO, 1999.

FERREIRA, Vitor Cláudio Paradela. In SANABIO, Marcos Tanure. SANTOS, Gilmar. DAVID, Marcus Vinicius. **Administração Pública Contemporânea: política, democracia e gestão**. Juiz de Fora: Ed. UFJF, 2013.

FIGUEREDO, Lúcia Valle. **Curso de direito administrativo**. 9. Ed, São Paulo: Malheiros, 2008.

FONSECA, J. J. S. **Metodologia da pesquisa científica**. Fortaleza: UEC, 2002. Apostila.

GARTNER, W. B. O que falamos quando falamos sobre empreendedorismo. *Jornal de negócios Venturing*, v. 5, n. 1, p. 15-29, 1990.

GERHARDT, Tatiana. SILVEIRA, Denise.. **Métodos de pesquisa**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2007.

HOUAISS, A. **Dicionário eletrônico da Língua Portuguesa**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001.

JULIEN, Pierre-André. **Empreendedorismo regional e a economia do conhecimento**: São Paulo: Saraiva, 2010.

KETTL, Donald F. **A revolução global**: uma reforma da administração do setor público. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (Org.). **Reforma do estado e da administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998.

KLIKSBERG, B. **Como transformar o estado: para além de mitos e dogmas**. Brasília: ENAP, Redesenho do estado para o desenvolvimento socioeconômico e a mudança: uma agenda estratégica para a discussão, *Revista de Administração Pública*, v. 28, nº 3, jul/set. 1994.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Maria de Andrade. **Fundamentos da Metodologia Científica**. 7 ed. São Paulo: Atlas, 2010.

LIMA, Paulo Daniel Barreto. **A excelência em Gestão Pública**: a trajetória e a estratégia do GESPÚBLICA. Rio de Janeiro, Qualitymark, 2007.

Manual Frascati, **OCDE** – 2002.

Manual Oslo. **Diretrizes para coleta e interpretação de dados sobre inovação**. 3ª ed. OCDE. 1997.

MARQUES, M. da C.. **A Corporate Governance no setor público**: princípios, elementos e enquadramento conceitual. *Revista do Instituto Português de Auditores Internos*, Lisboa, ano 6, n. 23, jan./mar. 2005.

MATIAS-PEREIRA, José. **Curso de administração pública**: foco nas instituições e ações governamentais. São Paulo: Atlas, 2008.

MATIAS-PEREIRA, José. **Manual da gestão pública contemporânea**, 4 ed. São Paulo: atlas, 2012.

MBC/FINEP/MCT. **Manual de inovação**. Brasília, MBC, 2008.

MEIRELLES, Hely Lopes, **Direito Administrativo Brasileiro**, São Paulo, Ed. Medeiros, 2012.

MERTON, R. K. **Sociologia: teoria e estrutura**. São Paulo: Mestre Jou, 1970.

NETTO, Francisco Sobreira. **Modernização da Administração Pública Brasileira com o uso da Tecnologia da Informação: Fatores críticos de sucesso**. São Paulo: Ribeirão Gráfica e Editora. 2007.

OLIVEIRA, Gustavo Justino. **Governança, governabilidade e accountability: qualidade na administração pública**. 2015. Disponível em <https://moodle.unipampa.edu.br/pluginfile.php/128358/mod_resource/content/1/governanca_governabilidade_accountability_qualidade_na_adm_publica.pdf> acesso em 17 Ago. 2016

OLIVEIRA, Virgílio César da Silva. In SANABIO, Marcos Tanure. SANTOS, Gilmar. DAVID, Marcus Vinicius. **Administração Pública Contemporânea: política, democracia e gestão**. Juiz de Fora : Ed. UFJF, 2013.

Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico, Paris: OCDE, 2003.

PRZEWORSIK, Adam. **Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agent x principal**. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (Org.). **Reforma do estado e da administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998.

SELLTIZ, Claire et. ai. **Métodos de pesquisa nas relações sociais**. São Paulo: Herder, 1967.

VARVAKIS, Gregório. DIAS, Paulo. **Introdução à gestão da inovação**. Enova - curso de gestão da inovação. Florianópolis: 2015.

WEBER, Max. **Os fundamentos da organização burocrática: uma construção do tipo ideal**. In: CAMPOS, E. (Org.). **Sociologia da burocracia**. Rio de Janeiro, Zahar, 1978.

WHITE, Leonard D. **introdução ao estudo da administração pública**. 3. Ed. Nova York: mac-millan, 1950.

APÊNDICE A – QUESTIONÁRIO APLICADO

QUESTIONÁRIO SOBRE PERCEPÇÃO DOS ELEITORES SOBRE A BIOMETRIA ELEITORAL.

1 - Você se considera bem informado (a) sobre a implantação e funcionamento do cadastro biométrico eleitoral?

bem informado razoavelmente informado pouco informado nenhum pouco informado

2 - Quanto você considera confiável a identificação do eleitor SEM a biometria eleitoral?

muito confiável razoavelmente confiável pouco confiável nenhum pouco confiável não sei

3 - Sem a biometria, quanto você considera possível um eleitor se passar por outro e votar em seu lugar no momento da votação?

muito possível razoavelmente possível pouco possível impossível não sei

4 - Você tem conhecimento de casos em que o eleitor não conseguiu votar porque outra pessoa já havia votado em seu lugar?

sim, conheço casos próximos sim, mas apenas pela imprensa não tenho conhecimento de casos desse tipo

5 - Você considera a implantação da biometria como uma ferramenta de inovação no processo eleitoral?

sim não não sei

6 - Quanto a confiabilidade, a biometria eleitoral torna o processo de votação:

muito confiável razoavelmente confiável pouco confiável nada confiável não sei

7 - A biometria eleitoral no processo de votação é:

muito segura razoavelmente segura pouco segura nada segura não sei

8 - Quanto a eficiência, a biometria eleitoral torna o processo de votação:

muito eficiente razoavelmente eficiente pouco eficiente nada eficiente não sei

9 - COM a biometria eleitoral, você considera possível um eleitor se passar por outro e votar em seu lugar?

muito possível razoavelmente possível pouco possível impossível não sei

10 - De um modo geral, você considera o processo eleitoral eficiente?

sim, muito eficiente sim, razoavelmente eficiente não, pouco eficiente não, nada eficiente não sei

11 - Você realizou seu cadastro biométrico, em 2010, dentro do prazo estabelecido pela Justiça Eleitoral?

sim não Não lembro

11.1 - Em caso de resposta negativa, qual foi o motivo?

Falta de tempo Falta de interesse falta de informação Outro

ANEXO A – AUTORIZAÇÃO



UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO

Av. Maranhão, s/n - Centro - São Luís - Maranhão

Centro de Ciências Sociais – CCSO

Departamento de Ciências Contábeis e Administração - DECCA

Curso de Administração - CAdm

AUTORIZAÇÃO PARA USO ACADÊMICO DAS INFORMAÇÕES

Responsável pela empresa, CNPJ 05.962.421/0001-17, ocupante do cargo ANALISTA JUDICIÁRIO na 93ª Zona Eleitoral do Maranhão, autorizo a divulgação do nome da empresa, bem como das informações levantadas durante a pesquisa acadêmica para a elaboração da monografia de WALLACE BRUNO LOPES MENEZES, matrícula nº AD2011001331-, aluno do Curso de Administração (CAdm) da Universidade Federal do Maranhão.

São Luís – MA, 19 de agosto de 2016.

Lilianne Lopes Melo
Chefe de Cartório

LILIANNE LOPES MELO
CHEFE DE CARTÓRIO
93ª ZONA ELEITORAL DO MARANHÃO

ANEXO B – NOTÍCIAS SOBRE FALHAS NO PROCESSO DE VOTAÇÃO

→ extra.globo.com/noticias/brasil/eleicoes-2014/eleitores-nao-conseguem


Bookmarks Rataella (rafifscas_os) te amo, porra globo.com - Absoluta

Busque no Extra

EXTRA CAPA NOTÍCIAS POLÍCIA EMPREGO FAMOSOS MULHER TV E LAZER ESPORTE

05/10/14 15:17 05/10/14 22:25 Curtir 47 mil Tweetar G+1 85

Eleitores não conseguem votar ao descobrirem que outras pessoas votaram em seu lugar



24 comentários

Comentários Encerrados

Os comentários são de responsabilidade exclusiva de seus autores e não representam a opinião deste site. Se achar algo que viole os [termos de uso](#), denuncie. Leia as [perguntas mais frequentes](#) para saber o que é impróprio ou ilegal.

Hoje fui surpreendido ao perceber que recebi comprovante em nome de outra pessoa. Após ser questionado se precisava realmente do comprovante, fui orientado a ir ao TRE dentro de 10 dias. Vergonha.

Rafael Neves, há 1 ano DENUNCIAR

vargas, há 1 ano DENUNCIAR

Alanna Oliveira, há 1 ano DENUNCIAR

Aqui é o meu País, tem milhões de eleitores que não conseguem votar por esse motivo. O leitor biométrico é um avanço só que a mente humana já avançou e médico de um hospital do Rio fizeram cópias...

E por qual motivo não foi implantado o leitor biométrico em todas as sessões do país?

Alanna Oliveira, há 1 ano DENUNCIAR

Ler todos


Leia mais

Rafaela Barros e Ana Carolina Pinto

Tamanho do texto A A

Na tarde deste domingo, a empregada doméstica Maria José da Silva, de 47 anos, foi impedida de votar. Ao chegar à seção 110 da 163ª zona eleitoral, no CIEP Tancredo Neves, no Catete, na zona sul do Rio, Maria foi informada por um mesário que ela já havia votado.

— Eu dei o título e a minha identidade. Aí, o rapaz (mesário) falou “Ué, mas você já votou”. Eu falei “Não, mas eu cheguei agora”. Ele foi conferir e, quando voltou, falou “senhora, outra pessoa votou no seu lugar”.



Segundo Maria, o mesário informou que a pessoa que votou no lugar dela era analfabeta e votou assinando com a impressão digital. Ela foi orientada pelo mesário a ir amanhã ao TRE do Largo do Machado, na zona Sul, onde alguma providência poderia ser tomada.

— Eu me senti constrangida. Como que eu saio de casa para votar e alguém votou no meu lugar? É chato isso. Eu queria que ele me deixasse votar, mas e ele disse que não poderia.

Na Pavuna, a correspondente bancária Isabel Cristina Conceição dos Santos, de 28 anos, recebeu a mesma notícia ao chegar à seção 150 da 167ª zona eleitoral.

— Quando eu cheguei, a mesária falou “aqui está constando que você já votou”. E eu falei que não, que eu tinha acabado de chegar. Ela tentou cinco vezes, mas continuou constando. Eu falei com a responsável pela zona. Aí, uma pessoa chamada Elisa Pires falou assim “se ela faz muita questão de votar nos candidatos, fala pra ela voltar 17h20 e votar no lugar de quem não votou”. Mas eu não vou fazer isso. Eu moro na Tijuca, vim aqui na Pavuna votar e não vou conseguir. Eu me sinto indignada. Escolheram os candidatos por mim. Isso é uma fraude.

Em Nova Iguaçu, a representante comercial Catia Lima também não conseguiu registrar seu voto. Ela afirma que ao chegar à zona 27, na seção 101, recebeu a informação de que “já tinha votado”. Revoltada, conseguiu fotografar a assinatura de outra pessoa no livro de registro e fez uma denúncia junto à Polícia Federal.

Ruas sujas por santinhos causam indignação em eleitores

Romário admite possível apoio a Marina Silva caso ela vá para o segundo turno

Mesários fazem selfie com o candidato Tarcsio Mota durante eleição

Um sexto dos estabelecimentos fechados por fiscais do TRE-RJ na busca por curráis eleitorais está em Caxias

Tudo Sobre ?

▷ Pavuna

As mais lidas

- Eleitores não conseguem votar ao descobrirem que outras pessoas votaram em seu lugar
- Doadores de Pezão foram beneficiados pelo governo em contratos que somam R\$ 5,4 bilhões
- Cabo eleitoral aponta pistola para fiscais do TRE em Japeri, na Baixada Fluminense
- Romário diz que o PT tem que deixar o poder e confessa que ainda quer ser prefeito do Rio
- Número de candidatos pastores evangélicos aumenta 70%

Bradesco PATROCINADOR OFICIAL Rio 2016

Clique e assista

simile

extra.globo.com/noticias/brasil/eleicoes-2014/eleitores-nao-conseguem

Bookmarks Rataella (rafilscas_os) te amo, porra globo.com - Absoluta

EXTRA

CAPA NOTÍCIAS POLÍCIA EMPREGO FAMOSOS MULHER TV E LAZER ESPORTE

Busque no Extra

Estacionamento RIOgaleão

A conta é simples. Quanto mais diárias, mais barato fica.

próximo

REGISTRO DE OCORRÊNCIA POLICIAL Nº 449/2014-DPF/NIG/RJ

DADOS DA OCORRÊNCIA

Situação: CATIA REGINA DE LIMA BARROS

Local do Fato: Município: Nova Iguaçu

Data e hora do Fato: 07/05/2014 10:20h

DESCRIÇÃO DOS FATOS

Consigno que, às 14:00h, o comunicante CATIA REGINA DE LIMA BARROS, brasileira, nacionalidade brasileira, solteira, filha de João Lúcio de Barros e Maria de Lima Barros, nascida aos 05/05/1973, natural de Nova Iguaçu/RJ, instrução do grau completo, profissão Representante Comercial, documento de identidade RG0561359FFPRJ, CNH 06131562791, CPF 019.555.177-03, residente na Estrada Afurada, 460, casa 127, bairro Palhada, CEP 26290-005, Nova Iguaçu/RJ, telefone 5568436, celular (21)77796798 apresentou-se a este APF de plantão 042203500 para se dirigir a Escola Estadual Mestre Hirán, juntamente com Alessandra Regina de Barros, a fim de realizar o voto obrigatório, na Zona Eleitoral 27, Seção 101, de posse do rolê nº 776552503/02, foi informado pelos mesários e pela presidente da seção ao votar poderia votar, tendo em vista que pelo sistema do TRE, a comunicante não votou. Que pediu para ver quem havia votado em seu lugar e fotografou a lista da pessoa que votou no lugar do seu nome. Que informou o fato à Juiz(a) da referida Zona, e foi notificada pela Juiz(a) de que nada poderia ser feito em relação ao que já havia ocorrido, tendo o seu direito de votar impedido. Que diante de ter havido um erro ou uma ação deliberada de má fé, o qual se trata de crime eleitoral, entendeu que deveria se dirigir até esta descentralizada a registrar o ocorrido. Que o fato foi comunicado ao Delegado de Dia, que fez o registro desta ocorrência. Nada mais havendo digno de registro, encerro este, onde, abaixo, dato e assino.

Em Itaboraí, Ibson Freire enfrentou o mesmo problema. Ao constatar que outra pessoa havia registrado o voto em seu lugar, ele pediu para o chefe de seção incluir o fato na ata do dia. A resposta?

- Solicitei que o mesário me fornecesse uma declaração e que fosse lançado em ata o ocorrido. Escutei o seguinte comentário: "Você já é o sexto que já votaram no lugar". Mas não havia outros relatos na ata, somente o meu - contou o eleitor, que vota na seção 231 da zona 104.

Procurado, o TRE-RJ informou que "casos assim acontecem" e que, nesses casos, o presidente da mesa tem que registrar a ocorrência na ata, para que a Polícia Federal possa investigar o que aconteceu.

[Já conhece a nossa página no Facebook? Curta e acompanhe as notícias do EXTRA](#)