



Universidade de Brasília

Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade

Departamento de Administração

RAQUEL SANTOS MOURA GONÇALVES DE OLIVEIRA

**INSTITUCIONALIZAÇÃO DO SISTEMA INTEGRADO DE
GESTÃO DO TURISMO NO MINISTÉRIO DO TURISMO**

Brasília – DF

2012

RAQUEL SANTOS MOURA GONÇALVES DE OLIVEIRA

**INSTITUCIONALIZAÇÃO DO SISTEMA INTEGRADO DE
GESTÃO DO TURISMO NO MINISTÉRIO DO TURISMO**

Monografia apresentada ao
Departamento de Administração como
requisito parcial à obtenção do título de
Bacharel em Administração Pública.

Professora orientadora: Msc., Sueli
Menelau

Brasília – DF

2012

Oliveira, Raquel Santos Moura Gonçalves de.

Institucionalização do Sistema Integrado de Gestão do Turismo no Ministério do Turismo / Raquel Santos Moura Gonçalves de Oliveira. – Brasília, 2012.

62 f : il.

Monografia (bacharelado) – Universidade de Brasília, Departamento de Administração, 2012.

Orientadora: Prof^a Msc. Sueli Menelau, Departamento de Administração.

1. Institucionalização. 2. Sistema de Monitoramento. 3. Administração Pública.

RAQUEL SANTOS MOURA GONÇALVES DE OLIVEIRA

**INSTITUCIONALIZAÇÃO DO SISTEMA INTEGRADO DE
GESTÃO DO TURISMO NO MINISTÉRIO DO TURISMO**

A Comissão Examinadora, abaixo identificada, aprova o Trabalho de Conclusão do Curso de Administração da Universidade de Brasília da
aluna

Raquel Santos Moura Gonçalves de Oliveira

Msc. Sueli Menelau
Professora-Orientadora

Msc. Adalmir de Oliveira Gomes
Professor-Examinador

Brasília, 11 de setembro de 2012

Pelo amor, sustento e providência, dedico a Deus. Pelo apoio, força incondicional e, também, por estarem ao meu lado em todo tempo, dedico a minha família: mãe Luzeldi, pai Osvaldo, aos meus amigos queridos e professora orientadora que acreditaram e incentivaram essa conquista.

AGRADECIMENTOS

A Deus em quem eu posso confiar e descansar, por me sustentar em todo tempo e não me desamparar, por me fortalecer, dar fé, trazer providência e me fazer seguir adiante mesmo ante as dificuldades e, também, por colocar pessoas no momento certo na minha vida que me ajudaram nessa minha caminhada.

Aos meus pais que acreditaram e estimularam mais essa conquista, que lutaram junto comigo em meio a tantos obstáculos proporcionados pela vida, me ajudaram a levantar e me reerguer. Aos meus familiares que com todo amor se colocaram ao meu lado para mais essa vitória e fazem diferença na minha vida.

Aos amigos queridos que estiveram presentes nos desafios desse último ano, que torceram, me incentivam e têm sido companheiros nessa jornada. Agradeço especialmente aos que me apoiaram na conclusão dessa graduação e não mediram esforços: Graziela Ribeiro Rocha, Paula de Fátima Almeida Martins, Fernanda Febrônio e Aline Nasser.

À Professora-Orientadora, Msc. Sueli Menelau, que foi mais que uma orientadora, foi uma amiga, confidente e companheira que não me deixou desistir, acreditou no meu potencial e me ajudou a concluir essa graduação com êxito.

Ao Ministério do Turismo, especialmente, àqueles que se disponibilizaram em colaborar com a conclusão desse estudo: os entrevistados que se prontificaram em participar e contribuir com seu conhecimento e apoio.

Então, a vocês, agradeço por fazerem parte da conclusão desse curso, que não foi uma simples graduação, mas que simbolizou a conquista de um novo tempo que se inicia na minha vida.

RESUMO

Com a busca pelo desenvolvimento de uma melhor gestão pública, o monitoramento vem conquistando espaço e importância no governo federal do Brasil, através de normas e sistemas de acompanhamento que têm sido implantados. Nesse contexto, o Ministério do Turismo implantou o Sistema Integrado de Gestão do Turismo em 2008 como ferramenta para possibilitar o monitoramento de suas ações, de forma a proporcionar utilidade gerencial para o órgão atendendo às suas especificidades. Ferramentas para monitoramento podem ser incorporadas em rotinas, práticas, hábitos e costumes de uma organização, caracterizando sua institucionalização. Assim, esse estudo tem como objetivo investigar de que forma as características isomórficas presentes no Sistema Integrado de Gestão do Turismo contribuem à sua institucionalização no Ministério do Turismo. Para isso, foram cumpridas as seguintes etapas: descrição do processo histórico da criação do sistema, identificação das características que estão contribuindo à sua institucionalização e evidencição dos tipos de isomorfismo presentes. Foi realizada uma pesquisa qualitativa com a aplicação de entrevista semiestruturada para levantamento de opiniões sobre a institucionalização do sistema no Ministério do Turismo, com o intuito de captar a percepção de pessoas propositalmente selecionadas com significativo envolvimento com o sistema desde a sua implementação. As conclusões do estudo indicam que a presença dos três tipos de isomorfismo analisados – normativo, coercitivo e mimético – e que a sedimentação da ferramenta requer uma mudança cultural quanto às práticas de monitoramento usualmente adotadas na Administração Pública Brasileira inclusive no que diz respeito a atuação da alta gestão.

Palavras-chave: Institucionalização. Sistema de Monitoramento. Administração Pública.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1: Curva de Institucionalização Tradicional	18
Figura 2: Curva de Institucionalização do SIGTur	44

LISTA DE QUADRO

Quadro 1: Elaboração do Instrumento de Pesquisa	33
--	----

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CNT - Conselho Nacional de Turismo

DGE - Diretoria de Gestão Estratégica

EMBRATUR - Instituto Brasileiro de Turismo

FORNATUR - Fórum Nacional dos Secretários e Dirigentes Estaduais de Turismo

LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA - Lei Orçamentária Anual

MEC - Ministério da Educação

MPOG - Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão

MTur - Ministério do Turismo

PNT - Plano Nacional de Turismo

PPA - Plano Plurianual

SIAFI - Sistema Integrado de Administração Financeira

SIDOR - Sistema Integrado de Dados Orçamentários

SIGPlan - Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento

SIGTur - Sistema Integrado de Gestão do Turismo

SIMEC - Sistema Integrado de Planejamento, Orçamento e Finanças do Ministério da Educação

SMA - Sistema de Monitoramento e Avaliação

TI - Teoria Institucional

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	12
1.1	Formulação do problema	13
1.2	Objetivo geral	14
1.3	Objetivos específicos	14
1.4	Justificativa	15
2	REFERENCIAL TEÓRICO	16
2.1	Teoria Institucional	16
2.2	Monitoramento na Administração Pública	22
2.2.1	Monitoramento na gestão pública brasileira.....	24
3	MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA	28
3.1	Tipo e descrição geral da pesquisa.....	28
3.2	Caracterização da organização.....	29
3.3	Participantes do estudo	31
3.4	Instrumento de pesquisa.....	32
3.5	Procedimentos de coleta e de análise de dados.....	34
4	RESULTADOS E DISCUSSÃO	37
4.1	Sistema estruturante de monitoramento	37
4.2	SIGTur	40
4.2.1	Processo histórico de criação do SIGTur	40
4.2.2	Características institucionais no SIGTur.....	43
4.2.3	Tipos de isomorfismo no SIGTur	48
5	CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	53
	REFERÊNCIAS	56
	ANEXO	61
	Anexo A – Organograma do Ministério do Turismo	61

APÊNDICE.....	62
Apêndice A – Roteiro de entrevista.....	62

1 INTRODUÇÃO

Nos últimos anos a Administração Pública Brasileira obteve algumas transformações com o desenvolvimento de novas práticas e expectativas de modernização, ainda que tenham sido mantidas muitas de suas características tradicionais (MOTTA, 2007). Neste contexto, estabeleceu-se uma busca pelo desenvolvimento de uma melhor gestão pública, e assim ganha destaque o espaço e a importância que o monitoramento vem conquistando no governo federal do Brasil, através de normas e sistemas de acompanhamento que têm sido implantados.

O monitoramento é uma ferramenta que pode subsidiar avaliação, formulação de intervenções governamentais, reformulações e ajustes, assim como decisões sobre manutenção ou interrupção das ações. O monitoramento também é importante à melhoria da eficiência do gasto público, da qualidade da gestão e do controle sobre a efetividade da ação do Estado, assim como à divulgação de resultados de governo (CUNHA, 2006).

Ferramentas de gestão, assim como ações (tais como o monitoramento), podem 'colar' ou não nas organizações. Quando as mesmas são incorporadas em rotinas, práticas, hábitos e costumes de uma organização diz-se que foram institucionalizadas. A incorporação desses elementos, por meio de um processo de institucionalização, em sua vertente organizacional, pode apresentar três mecanismos de isomorfismo institucional: coercitivo, mimético e ou normativo.

Com o intuito de melhorar a gestão do Estado, a ferramenta de monitoramento é abraçada pelo governo federal brasileiro e, nos ministérios, absorvida por meio de diversas ações alinhadas às suas atividades. Especificamente no escopo do Ministério do Turismo (MTur), este contexto não se faz diferente, haja vista que foi implantado desde 2008 um sistema de monitoramento informatizado alinhado ao sistema geral do governo chamado de sistema estruturante (Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento – SIGPlan), também conhecido como Sistema Integrado de Gestão do Turismo (SIGTur).

O SIGTur veio para possibilitar o monitoramento das ações do MTur, de forma a proporcionar utilidade gerencial para o órgão atendendo às suas especificidades. O

objetivo da sua criação consiste em “monitorar e avaliar a execução das metas estabelecidas no Plano Nacional de Turismo - PNT e no Plano Plurianual – PPA” conforme definição na Portaria nº 185, de 13 de setembro de 2008 do Ministério do Turismo. Assim, o uso do SIGTur só é viabilizado a partir da existência e execução do planejamento.

1.1 Formulação do problema

O Ministério do Turismo é um órgão setorial da administração direta federal criado em 2003 com a competência de - segundo seu Plano Estratégico 2012-2015 - atuar em assuntos como: política nacional de desenvolvimento do turismo; promoção e divulgação do turismo nacional, no País e no exterior; estímulo às iniciativas públicas e privadas de incentivo às atividades turísticas; planejamento, coordenação, supervisão e avaliação dos planos e programas de incentivo ao turismo; gestão do Fundo Geral de Turismo; e desenvolvimento do Sistema Brasileiro de Certificação e Classificação das atividades, empreendimentos e equipamentos dos prestadores de serviços turísticos.

Desde sua criação o Ministério do Turismo, elabora e publica documentos de planejamento, faz monitoramento por meio de relatórios, atualmente por sistema informatizado, demonstrando interesse em investir no aprimoramento de sua gestão. Apesar de ser considerado um órgão recente, vem angariando espaço com o crescimento do turismo no Brasil e no mundo. Segundo o próprio órgão, na nova cesta de consumo dos brasileiros é possível observar o aparecimento de viagens a lazer, tendência incentivada pelo órgão através da criação de programas e campanhas de incentivo ao turismo interno. Afirma também que, no período de 2005 a 2010, foi registrada a expansão de 34% no número de viagens, levando em consideração deslocamentos inter e intraestaduais.

O Ministério do Turismo instituiu o SIGTur como o sistema de monitoramento que pode gerar diversas informações relevantes para acompanhamento e tomada de decisão e conseqüente aprimoramento da gestão do órgão. De uso exclusivamente interno, mensalmente o sistema disponibiliza aos usuários a possibilidade de inserção de informações. Seu emprego cabe em todas as esferas de decisão no que

tange ao monitoramento inicialmente referido. Além disso, há a evidência de ter pouco material que trate a respeito do SIGTur, inclusive documentação do sistema, sendo necessário levantar informações juntamente aos seus idealizadores.

Em linhas gerais, sistema, seja ele informatizado ou não, passa por um processo de adaptação e incorporação nas rotinas e práticas organizacionais. Sua inclusão sistemática nas rotinas organizacionais, assim como sua aceitação pelos membros de uma organização como algo que melhorará suas ações ao longo do dia a dia na rotina administrativa não é um processo imediato. A institucionalização desses sistemas, portanto, cabe tanto a organização, quanto a seus membros, no sentido de abraçarem paulatinamente seus recursos para que assim o sistema caia em uso nos costumes da entidade, de modo inequívoco. Neste contexto até aqui delineado, a institucionalização do SIGTur no Ministério do Turismo não pode, portanto, ser considerada como sedimentada. Assim, a partir dessa afirmação e da problemática delineada neste subtópico do trabalho apresenta-se a formulação da seguinte pergunta de pesquisa: *Como as características isomórficas presentes no SIGTur contribuem à sua institucionalização no MTur?*

1.2 Objetivo geral

Para auxiliar no alcance da resposta do problema de pesquisa, constitui-se como objetivo geral do estudo: *Investigar como as características isomórficas presentes no SIGTur contribuem à sua institucionalização no MTur.*

1.3 Objetivos específicos

No intuito de contribuir à consecução do objetivo geral foram definidos como objetivos específicos do presente estudo:

- Descrever o processo histórico da criação do SIGTur no Ministério do Turismo;

- Identificar características que estão contribuindo à institucionalização do SIGTur no Ministério do Turismo;
- Evidenciar tipos de isomorfismo presentes no SIGTur no Ministério do Turismo.

1.4 Justificativa

Em linhas acadêmicas, o intuito deste estudo é contribuir não apenas para o avanço da Teoria Institucional, como também visa acrescentar conhecimentos que auxiliem a edificação de novos constructos sobre a disciplina de monitoramento e acompanhamento de ferramentas de gestão da Administração Pública.

Estudar um sistema de monitoramento no governo federal, a partir da lente de um dos pilares da teoria organizacional, é o desafio desse estudo. Com isso espera-se alcançar os objetivos propostos para este estudo, assim como apresentar resultados significativos tanto para a academia como para a Administração Pública Federal.

Por objetivos empíricos, esta pesquisa se justifica por visar colaborar com a melhoria do monitoramento no Ministério do Turismo, por meio de um melhor entendimento dos mecanismos de institucionalização do SIGTur. Esta compreensão pode vir a beneficiar não apenas este Ministério, como também outros órgãos do governo federal brasileiro, haja vista que os sistemas de monitoramento são, no presente momento, uma ação incontestável dentro da gestão pública do Brasil.

Por fim, a pesquisa se justifica, para esta pesquisadora, por ser por meio de seu intermédio possível, adquirir não apenas novos conhecimentos sobre a Teoria Organizacional, por meio da vertente, Institucional como também obter uma melhor compreensão do SIGTur. Estes conhecimentos irão lhe acrescentar subsídios não apenas para exercer melhorias em sua carreira profissional, como também em seu desenvolvimento intelectual.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Esse capítulo abrange os principais tópicos teóricos relacionados a institucionalização do SIGTur, fundamentando-se, inevitavelmente, haja vista o objetivo traçado, na Teoria Institucional e no Monitoramento na Administração Pública.

2.1 Teoria Institucional

A Teoria Institucional (TI) é resultado da contribuição de múltiplos campos de conhecimento com destaque às disciplinas de ciência política, sociologia e economia, com abordagem ao ambiente externo ou interno das organizações. A Teoria Institucional vem angariando espaço e sendo considerada, desde a década de 1940, uma das mais férteis linhas de pesquisa no campo de estudos organizacionais (VASCONCELOS; MACHADO-DA-SILVA, 2005).

Desde essas origens até hoje, a teoria institucional vem desenvolvendo um corpo teórico diverso e complexo, abordando temas como valores, poder, cooptação, inovação, isomorfismo, racionalização, modernização, uniformização, formalismo, conformidade, resistência, contestação, adaptação ambiental, intersubjetividade, linguagem, formação de coalizões políticas e mecanismos de estabelecimento da ordem e da mudança social. (VASCONCELOS; MACHADO-DA-SILVA, 2005, p. 2).

O campo de Ciência Política contribui inicialmente com as estruturas formais e os sistemas legais, a partir de uma abordagem histórica descritiva, baseando-se nos fundamentos do direito constitucional e da filosofia moral (SCOTT, 2001 *apud* TORRES, 2006). Em seguida, a ênfase mudou para do contexto político-social para o comportamento individual, ponderando o direcionamento de recursos como o problema central da esfera política (SCOTT, 2001 *apud* TORRES, 2006).

A área da Economia inicia suas contribuições à TI alterando o foco da abrangência institucional do indivíduo para as instituições (SANTOS, 2003 *apud* TORRES, 2006), buscando entender como a mudança institucional se desenrola e evolui para a

chamada Nova Economia Institucional. Aqui, há a preocupação a respeito de temas do comportamento dos indivíduos que influenciam às ações das instituições (WILLIAMSON, 2000 *apud* TORRES, 2006). No que tange as contribuições do terceiro campo científico que permeia a TI, a Sociologia busca o enfoque sociológico do institucionalismo com maior atenção às instituições passando por conceitos de Weber, Marx, Durkheim (TORRES, 2006).

A Teoria Institucional na vertente sociológica, muito utilizada nos estudos organizacionais, permite aos pesquisadores a compreensão de como as organizações reagem às diversas pressões viabilizando o entendimento da multiplicidade de ações geradas pelas interações, dos indivíduos e dos atores sociais, necessárias ao funcionamento da estrutura organizacional (MENELAU, 2009). A partir de uma abordagem contingencial, a teoria permite verificar os elementos, internos ou externos, que impulsionam o processo de escolha das atitudes a serem executadas (MENELAU, 2009). Com a tentativa de explicar essas atitudes diante de determinada situação, a teoria analisa fatores como ambiente, história e tecnologia, investigando como a definição de padrões assume a condição de valores e adquirem legitimidade nas estruturas sociais. Assim,

A explicação colocada pela perspectiva institucional sobre o ambiente enfatiza que o contexto ambiental, técnico e institucional, é definido e estruturado em torno de interesses construídos e elucidados socialmente, enfatizando o papel exercido pela conformidade, hábito e convenção, refletindo uma passividade interna das organizações. (MENELAU, 2009. p. 50-51).

A abordagem do ambiente interno, mais presente na vertente sociológica, ganha espaço nos trabalhos de Meyer, Scott e Zucker (HALL, 2004). Preocupa-se com temas ambientais na área interna da organização focando no modo pelo qual práticas e padrões são valorizados, além de como padrões de interação e estruturas são legitimadas. Pressupõe-se também que os atores individuais são notados como portadores de sentimentos e significados, e que as organizações não são moldadas por forças impessoais da tecnologia ou demandas de um ambiente rigoroso (HALL, 2004).

Lawrence, Winn e Jennings, (2001) ao se direcionarem a análise das características temporais do fenômeno de institucionalização, estabelecem limites no que tange a estudos do tempo em ambientes sociais a partir da concepção de que os eventos apontam para um padrão típico e as relações entre eles definem o processo de

institucionalização. Presumem também que a institucionalização tem um comportamento semelhante ao formato de uma curva em S (que pode ser vista na Figura 1) que representa uma chave temporal padrão identificada como estrutura rígida sequencial, fenômeno em que há uma ordem relativamente fixa para os eventos ou situações ocorrerem (ZERUBAVEL, 1981 *apud* LAWRENCE; WINN; JENNINGS, 2001).

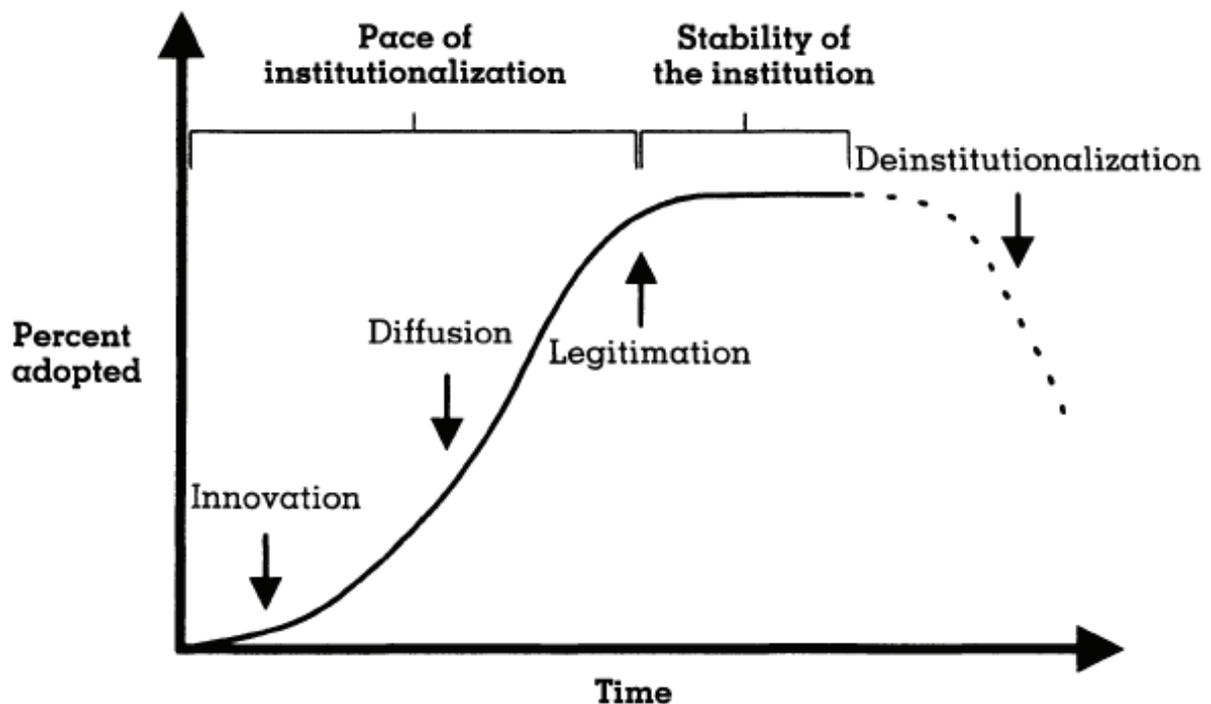


Figura 1: Curva de Institucionalização Tradicional

Fonte: Lawrence, Winn, Jennings (2001, p. 626).

Como pode ser visto na Figura 1, o formato da curva em S é composto por uma sequência relativamente fixa, estabelecendo inicialmente um período de tempo em que a prática inovativa emerge e é difundida, para posteriormente permanecer numa fase difusa em todo o campo organizacional. Esse período é chamado de intervalo de existência, equivalente a instância de institucionalização, duração de tempo em que novas práticas, regras, ou tecnologias brotaram, tornam-se institucionalizadas, e mantêm-se dentro de um campo organizacional (HOFFMAN, 1999; LEBLEBICI et al., 1991 *apud* LAWRENCE; WINN; JENNINGS, 2001).

Na curva a instância de institucionalização é traduzida pelo intervalo em que se inicia o surgimento da inovação e termina antes de desinstitucionalização, ou seja, período de tempo que leva para que uma inovação se tornar difundida num campo

organizacional. O resultado da instância de institucionalização é a própria prática, regra e ou tecnologia institucionalizada, através de um regime ou discurso dominante (LAWRENCE; WINN; JENNINGS, 2001). A partir desse momento entra a fase de legitimação caracterizada pela ampla difusão das práticas entre a maioria dos membros participantes do campo, passando a ser questionável quão estável, duradoura e influente será a institucionalização. Esse momento é marcado pela estabilidade da instituição, considerada como o período temporal em que a prática institucionalizada continua a ser altamente difundida e legitimada, independente de ser rápida ou devagar (LAWRENCE; WINN; JENNINGS, 2001).

Com a curva de institucionalização tradicional é possível identificar um padrão contemplado por quatro fases: inovação, fase inicial de aceitação com poucos adeptos; difusão, momento para difundir amplamente a inovação com aceitação no campo organizacional; saturação de legitimação total; e, por último, desinstitucionalização, considerada a reversão mediante uma grande mudança no ambiente.

O aspecto institucional de uma organização permite que se explique o comportamento sem escolha no conjunto de normas e crenças legitimadas por seus membros (ROSSETTO; ROSSETTO, 2005). Nesse sentido, observa-se que as organizações acolhem crenças ou práticas institucionalizadas quando estas são validadas externamente e aceitas pelas organizações (DIMAGGIO, 1988 *apud* ROSSETTO; ROSSETTO, 2005). A visão institucional também busca demonstrar como comportamentos de não escolha têm a tendência de incidir e persistir, por meio do exercício do hábito, convenção, conveniência ou obrigação social. Ainda que na ausência da comprovação de que estes comportamentos são condicionados, alguns autores observam que, por vezes, a adoção de alguma nova prática ou rotina de gestão por vir, ocorre porque ou convêm aos interesses próprios da organização ou cooperam para a eficiência ou o controle organizacional (TOLBERT; ZUCKER, 1983; TOLBERT, 1985; ZUCKER, 1983 *apud* ROSSETTO; ROSSETTO, 2005). Entretanto,

Organizações devem agir, não por causa de alguma ligação direta a um resultado organizacional positivo (isto é, maior prestígio ou mais recursos), mas porque isto deveria ser impensável de outro modo. Desta maneira, o comportamento organizacional deve ser dirigido não por processos de mobilização de interesses (DIMAGGIO, 1988), mas por aceitação pré-consciente de valores e práticas institucionalizadas. (ROSSETTO; ROSSETTO, 2005, p. 12).

Os autores institucionais também observam que no ensejo de se conseguir aceitação do ambiente e com isso se angariar trocas que beneficiem a organização, reforçando sua conduta, estes atores passam a elaborar e a compartilhar mecanismos, práticas e processos, tornando-os, cada vez mais, parecidos (MENELAU, 2009). Outros elementos também são relacionados à homogeneidade que determinadas organizações demonstram. DiMaggio e Powell (1983), advogam que o motivo da surpreendente homogeneidade de formas e práticas organizacionais, principalmente quando um campo organizacional¹ fica estabelecido, não advém de ganhos à organização, mas sim é o resultado de uma pressão inexorável no sentido da homogeneização. Haja vista que

[...] os campos organizacionais altamente estruturados proporcionam um contexto em que os esforços individuais para lidar racionalmente com incerteza e restrições, muitas vezes, levam, no conjunto, à homogeneidade em estrutura, cultura e resultado. (DIMAGGIO; POWELL, 2007, p. 118-119).

Na abordagem institucional, o melhor conceito que capta o processo de homogeneização é o do isomorfismo (DIMAGGIO; POWELL, 1983) que é constituído por um mecanismo restritivo que força uma unidade a se assemelhar às outras que enfrentam o mesmo conjunto de condições ambientais (HAWLEY, 1968 *apud* DIMAGGIO; POWELL, 1983). O isomorfismo pressupõe que as organizações dão resposta de forma semelhante a outras que estão de algum jeito ajustadas ao ambiente (ROSSETTO; ROSSETTO 2005). O isomorfismo é uma maneira de as organizações conseguirem obter a legitimidade (TORRES, 2006). DiMaggio e Powell (1983) sustentam a existência de dois tipos de isomorfismo: competitivo e institucional. Sendo que o competitivo presume a racionalidade sistêmica com ênfase na competição de mercado e explica parte do processo de burocratização de Weber. Já o institucional é uma ferramenta útil para compreender a política e rituais que permeiam grande parte da vida organizacional moderna (DiMAGGIO; POWELL, 1983).

Os mesmos autores identificam três mecanismos de mudança isomórfica institucional: coercitivo, proveniente de influência política e do problema de

¹ Campo organizacional definido como as organizações que, em seu conjunto, constituem uma área reconhecida de vida institucional, podendo ser, por exemplo: fornecedores-chave, consumidores de

legitimidade; mimético, resultado de resposta padrão perante a incerteza; e normativo, ligado à profissionalização. Baseando-se na experiência esses três tipos não são necessariamente distintos ou excludentes. No contexto empírico, esses mecanismos de mudança isomórfica institucional têm a tendência de emanar condições diferentes com resultados diferentes, apesar da possibilidade de se mesclarem (DIMAGGIO; POWELL, 1983).

O isomorfismo coercitivo é comumente associado ao Estado, aludi a uma ameaça ou uso real da força por um ator poderoso com o intuito de obter o cumprimento desejado (LAWRENCE; WINN; JENNINGS, 2001). Pode ser resultado de imposições de circunstâncias governamentais, mas resulta substancialmente de:

[...] pressões ao mesmo tempo formais e informais exercidas sobre as organizações por outras organizações das quais dependem e por expectativas culturais da sociedade em que as organizações atuam. Essas pressões podem ser sentidas como força, persuasão, ou como convite para se associar em conluio, conspiração. (DIMAGGIO; POWELL, 2007, p. 121-122).

A incerteza é considerada uma força atuante para incentivar a imitação onde a imitada serve como fonte conveniente de práticas que a imitadora pode utilizar, caracterizando assim, o isomorfismo mimético (DIMAGGIO; POWELL, 1983). A tendência seria a imitadora se espelhar na imitada por acreditar que essa seja mais legítima ou bem-sucedida. A pressão mimética envolve a percepção de um valor ao imitar determinado comportamento por associar a um ganho de eficácia (LAWRENCE; WINN; JENNINGS, 2001).

Provido principalmente da profissionalização, já o isomorfismo normativo deriva de expectativas culturais que os atores se sentem obrigados a honrar, pois muitas vezes estão enraizadas em afiliações profissionais (LAWRENCE; WINN; JENNINGS, 2001). Esse isomorfismo se sustenta na profissionalização, sendo a:

[...] luta coletiva dos membros de uma ocupação para definir as condições e métodos de seu trabalho, para controlar a “produção dos produtores” e para estabelecer uma base e legitimação cognitivas para a sua autonomia ocupacional. (DIMAGGIO; POWELL, 2007, p. 125).

Zucker (1987 *apud* BRONZO; HONÓRIO, 2005) argumenta que uma parte significativa do arcabouço teórico do institucionalismo destaca que as organizações

recursos e produtos, agências regulatórias e demais organizações que produzem serviços e produtos semelhantes (DIMAGGIO; POWELL, 1983).

são influenciadas por pressões normativas que podem originar-se tanto de fontes externas, a exemplo do Estado, quanto de fontes internas à própria organização. Ou seja, tais pressões induzem a organização ser guiada por valores legitimados institucionalmente que, ao serem adotados e legitimados em conformidade com o ambiente institucional, aumenta a probabilidade de sobrevivência da organização (BRONZO; HONÓRIO, 2005).

Zucker (1987) observa que a implementação de elementos institucionais em uma organização implica um paradoxo. Ao mesmo tempo em que tais elementos legitimam rotinas existentes, resultando em estabilidade, eles criam elementos novos que se tornam institucionais com o tempo. Três princípios definem os elementos institucionais, sob essa perspectiva: (i) eles surgem principalmente de pequenos grupos ou de processos organizacionais; (ii) processo e estrutura organizacionais formalizados tendem a ser altamente institucionalizados e fontes de nova institucionalização e (iii) a institucionalização aumenta a estabilidade, criando rotinas que aumentam o desempenho organizacional (exceto quando alternativas mais eficientes são, por algum motivo, ignoradas). (BRONZO; HONÓRIO, 2005, p. 14).

O aspecto institucional destaca a:

[...] influência do Estado, da sociedade e das pressões culturais sobre a conformação organizacional não dando ênfase às forças do mercado, à escassez de recursos, ao comportamento organizacional, à história organizacional ou às regras e entendimentos consensuais. Esta perspectiva também explica como a passiva condescendência, em oposição à adaptação estratégica ao ambiente externo, pode contribuir para a sobrevivência de uma organização e, como mitos, significados e valores, em vez de eficiência, autonomia e trocas, devem determinar o comportamento organizacional no contexto das pressões externas. (ROSSETTO; ROSSETTO 2005, p. 13).

2.2 Monitoramento na Administração Pública

A Administração Pública teve várias transformações com o desenvolvimento de novas práticas e expectativas de modernização, apesar da manutenção de muitas características tradicionais (MOTTA, 2007). Em vista a atender o novo cenário mundial, permeado por crise e por uma insistente mudança paradigmática sobre o papel do Estado no mundo contemporâneo, os governos buscam maior eficiência e agilidade por meio de adoção de práticas de gestão mais modernas (CARNEIRO, 2010).

Nas últimas décadas observou-se a procura do setor público pela utilização de práticas administrativas usadas no setor privado com o intuito de atingir a eficiência pública, tendência observada em nível mundial (CARNEIRO, 2010). Apesar de não ser objeto deste estudo discutir eficácia ou mérito das reformas empregados pelos governos na redefinição do papel do Estado, não se pode negar que o monitoramento se tornou ferramenta estratégica com maior grau de importância no ciclo das políticas públicas a partir do momento da prevalência da lógica da gestão pública tornada para o desempenho ou resultados (NOGUEIRA, 2009), principalmente com a chegada do modelo gerencial.

Com base nesse escopo, admite-se nesse estudo que se deve abordar a Administração Pública mencionando não apenas o debate acalorado sobre o papel que o Estado deve desempenhar na vida contemporânea, tanto na esfera do aparato público como também em seu aparelhamento, como ainda sobre o grau de intervenção que deve ter na economia (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1995), pois essas são questões que influenciam diretamente na forma atuação e evolução da Administração Pública.

Sobre monitoramento, Albuquerque (2008) o define como uma atividade sistemática que visa instigar decisões com o intuito de eliminar obstáculos à implantação dos projetos, através de: produção de informações sintéticas, interpretadas e tempestivas; avaliação situacional e análise de riscos; identificação e proposição das medidas preventivas e corretivas; e acionamento da cadeia decisória. Em linhas gerais, Albuquerque (2008) divide o processo de monitoramento desempenhado pelo governo federal em três macromomentos:

1. acompanhamento, que alude à verificação sistemática da execução das ações dos programas, enfatizando a busca de informações que subsidiem as etapas posteriores;
2. análise crítica, momento que se comparam as informações da execução das ações dos programas (obtidas no acompanhamento) com o planejamento do Plano Plurianual e Lei Orçamentária Anual, considerando, que os programas estão sujeitos a influências do ambiente externo, potencialidades e limitações do ambiente interno, afetando, conseqüentemente, desempenho do programa e consecução de resultados; e

3. estímulo à tomada de decisões ocorre posterior a análise crítica, quando se aciona a cadeia decisória do programa juntamente com o envolvimento dos outros integrantes da linha gerencial. Os responsáveis pelos programas devem tomar as devidas providências para superação das restrições.

Observa-se que a mesma visão processual, ou seja, de etapas encontra-se presente no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (2007, p. 131) quando define monitoramento como um:

Processo permanente de coleta, análise e sistematização de informações e de verificação de andamento de ação governamental (política, programa, projeto) em comparação com o desempenho pretendido. É uma atividade gerencial voltada para permitir rápida avaliação das ações governamentais e do contexto em que ocorrem de modo a prover a administração de informações sintéticas e tempestivas que permitam identificar e viabilizar a superação de restrições ao andamento da ação governamental em tempo de execução.

2.2.1 Monitoramento na gestão pública brasileira

Na década de 1990, o governo federal reconheceu a necessidade de ter processos de monitoramento e avaliação que possibilitassem o controle e a articulação de suas ações e o ganho de legitimidade por meio de eficaz comunicação de seus êxitos à sociedade (CALMON; GUSSO, 2002). Aos poucos o monitoramento ganha espaço na agenda de trabalho.

Entretanto, persistiam algumas dificuldades básicas para que pudessem prosperar como parte integrante dos processos de gestão – como, por exemplo, o predomínio de uma atitude incrementalista na condução da maioria dos programas: pouco se sabia de sua origem, ou de como chegaram à estruturação presente, o que tornava penoso identificar os objetivos reais/efetivos que perseguiram e, assim, estabelecer critérios consistentes para avaliá-los. Outra estava na completa ausência de rotinas minimamente padronizadas e sistemáticas de registro e relato de seus eventos de implementação, o que aumentava os esforços requeridos para aferir seu desempenho. Havia, ainda, outros óbices de caráter técnico e político-administrativos. (CALMON; GUSSO, 2002, p. 8).

Na visão do marco legal, a Constituição Federal de 1988 sinaliza essa mudança com a criação da Lei do Plano Plurianual (PPA) como instrumento de planejamento do governo federal integrado ao orçamento, adicionando ainda mais dois instrumentos de gestão: a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). O PPA é um instrumento de planejamento elaborado para um período de

quatro anos não coincidentes com o mandato eleitoral da Presidência da República. Sua elaboração é coordenada pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, especificamente pela Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos, além de contar com a participação de todos os órgãos da Administração Direta e Indireta do governo federal que de alguma maneira estejam envolvidos. Sua concepção se deu para desempenhar o papel estruturador, organizador e compatibilizador da ação governamental (CALMON; GUSSO, 2002).

Conforme definido na Constituição Federal de 1988, diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública Federal estão detalhados no PPA, e de forma regionalizada, além dos recursos orçamentários e não orçamentários alocados nos programas e ações. Sendo que os recursos orçamentários distribuídos nos programas estão organizados por meio das Ações Orçamentárias que possuem metas físicas e financeiras, alvos de monitoramento. No período do PPA 2000-2003 buscou-se desenvolver um processo de monitoramento abrangendo um sistema de informações gerenciais, coleta e ordenamento de subsídios necessários à avaliação de cada programa individualmente, no conjunto de programas em cada órgão da Administração Direta, além do PPA como um todo. Esse processo contendo normas, instrumentos e a correspondente cadeia de comando e controle de operações articuladas caracteriza a sistemática de avaliação do PPA (CALMON; GUSSO, 2002).

Esta sistemática culmina com a geração do Relatório Anual de Avaliação do PPA, que é enviado pelo Executivo ao Congresso Nacional até 15 de abril de cada exercício financeiro, e tem por finalidade proporcionar, a este último, informações ordenadas e consistentes para apreciação do desempenho do Plano Plurianual e de seus programas. (CALMON; GUSSO, 2002, p. 15).

Uma inovação do PPA 2004-2007 foi a implantação do Sistema de Monitoramento e Avaliação. Segundo Cavalcante (2010), a gestão deste período apresentou uma estratégia consistente de avaliação e monitoramento, na medida em que buscou subsidiar o processo de aperfeiçoamento contínuo do desenho e da implementação dos programas, a partir da aferição dos resultados medidos por intermédio de indicadores.

Cavalcante (2010) afirma que uma grande inovação do PPA 2004-2007 consistiu na implantação do Sistema de Monitoramento e Avaliação (SMA) do Plano Plurianual, sob coordenação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que teve

como finalidade: proporcionar maior transparência às ações de governo; subsidiar a tomada de decisão; promover aprendizagem e disseminação do conhecimento; aprimorar concepção e gestão de plano e programas. O SMA consiste:

em suporte aos gestores públicos envolvidos diretamente na implementação das políticas e programas de governo e para a comunicação com a sociedade, o SMA poderá ser utilizado por outros interessados como instrumento de acompanhamento da execução do PPA 2012-2015. Destaca-se o papel do SMA no apoio à construção de governança nos diversos espaços de articulação das políticas públicas e à gestão matricial dos objetivos e metas do PPA integrantes de planos multissetoriais. (BRASIL, 2012, p. 124).

O Sistema de Monitoramento e Avaliação do PPA é composto pela Comissão de Monitoramento e Avaliação (CMA) e pelas Unidades de Monitoramento e Avaliação (UMAs) estabelecidas em cada órgão setorial, entre suas incumbências, a de integrar as várias iniciativas de avaliação inseridas na metodologia de gestão do Plano a partir de 2004 (NADER, 2005). A criação do SMA contribuiu, segundo Pares e Valle (2006 *apud* NOGUEIRA, 2009), para que os processos, ao longo do ciclo de gestão dos programas, fossem reforçados e integrados, com base na delegação de autoridade das equipes descentralizadas nos órgãos da administração federal.

Brasil (2007) define que as etapas de elaboração e gestão do PPA 2008-2011 têm como princípio, dentre outros, monitoramento e avaliação dos projetos e programas de governo, de forma a criar condições para uma melhoria contínua e mensurável da qualidade e produtividade de bens e serviços públicos. Nesse sentido,

Uma das bases importantes para a lógica de avaliação do PPA é a compreensão de que o monitoramento integra a avaliação como um processo contínuo. O conceito adotado é o de monitoramento que ajuda a gerar resultados, portanto, em rede e por gestão de restrições, via SIGPlan. (NADER, 2005, p. 14).

Ainda segundo Brasil (2012), o SMA durante a execução do PPA 2012-2015 disponibilizará aos gestores públicos instrumentos de apoio para o gerenciamento que permitam o acompanhamento, levantamento de informações e análises do conjunto das políticas públicas. Portanto, o que se nota é que a cada PPA lançado pelo governo federal brasileiro observa-se a maior ênfase na necessidade e importância do monitoramento como condição de melhoria na gestão do PPA. Entretanto, não é suficiente estabelecer uma metodologia de monitoramento no governo federal, é necessário o fornecimento de ferramenta para a sua execução. A produção das informações é considerada insumo primário, base para subsidiar

decisões, sendo assim necessário instituir sistemas de produção e de tratamento das informações de forma a gerar conhecimento (PARES, 2006).

3 MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA

No presente capítulo são abordadas as características gerais da pesquisa, incluindo tipo, descrição da organização, objeto empírico deste estudo, participantes da pesquisa, instrumento empregado na coleta de dados e respectivas técnicas e procedimentos de análise.

3.1 Tipo e descrição geral da pesquisa

Existem diversas taxionomias e tipos de pesquisa, de acordo com os critérios estabelecidos pelos autores (VERGARA, 2005). Assim, a tipologia dessa pesquisa, assim como o instrumento de coleta e as técnicas de coleta e análise de dados foram estabelecidos conforme o objetivo proposto no início deste trabalho. Nesse sentido, para classificar esta pesquisa emprega-se a base taxionômica apresentada por Vergara (2005), que considera dois aspectos: quanto aos fins e quanto aos meios.

Quanto aos fins, a pesquisa é aplicada e descritiva. O enquadramento em pesquisa aplicada deve-se ao fato de ser motivada por uma situação concreta que ocorre a respeito de um sistema em uso no órgão em análise, o Ministério do Turismo, conforme descrita na formulação do problema e objetivo geral deste estudo. Quanto a classifica-la como descritiva, ocorre em virtude desta pesquisa buscar descrever o SIGTur. Quanto aos meios, foram realizadas pesquisas de campo, bibliográfica e documental.

Haja vista que essa pesquisa tem natureza descritiva, a abordagem do estudo é substancialmente qualitativa de acordo com os preceitos estabelecidos por Morse (1991 *apud* CRESWELL, 2010) ao afirmar que se utiliza esse tipo de técnica seja porque o tópico é novo, ou por não ter sido acometida com determinado grupo de pessoas – no caso, o Ministério do Turismo nunca havia participado de pesquisa com essa abordagem. Neves (1996) defende que nessa compreensão se inclui a captação de dados descritivos por meio de contato direto e interativo do pesquisador

com a situação objeto do estudo, o que se atendeu, pois a investigadora esteve envolvida em uma experiência sustentada com os participantes (CRESWELL, 2010).

Assim, em face do que aqui foi primeiramente delineado, respalda-se este estudo na teoria qualitativa por ser esta abordagem um método que fornece explicação para comportamentos e atitudes (CRESWELL, 2010), o que, nesse estudo específico, permitiu analisar a institucionalização do SIGTur no MTur.

3.2 Caracterização da organização

O Ministério do Turismo, órgão setorial da Administração Direta da União, foi criado em 2003 através da Lei nº. 10.683, artigo 30, § X, momento em que o setor foi considerado uma das dez prioridades da gestão do Governo Federal (MINISTÉRIO DO TURISMO, 2007). O intuito da criação do órgão consistiu no desafio de: “conceber um novo modelo de gestão pública, descentralizada e participativa, de modo a gerar divisas para o País, criar empregos, contribuir para a redução das desigualdades regionais e possibilitar a inclusão dos mais variados agentes sociais.” (MINISTÉRIO DO TURISMO, 2007, p. 43). A missão do Ministério do Turismo descrita em seu Plano Estratégico é: “Desenvolver o turismo sustentável brasileiro como uma atividade economicamente competitiva, com papel relevante na geração de renda, emprego e divisas, na inclusão social, na redução de desigualdades regionais e na preservação do meio ambiente” (MINISTÉRIO DO TURISMO, 2012, p. 8).

Conforme definido no Art. 3º na Lei Geral do Turismo, cabe ao Ministério do Turismo: “[...] estabelecer a Política Nacional de Turismo, planejar, fomentar, regulamentar, coordenar e fiscalizar a atividade turística, bem como promover e divulgar institucionalmente o turismo em âmbito nacional e internacional”. (BRASIL, Lei nº. 11.771, de 17 de setembro de 2008.). A estrutura organizacional contempla: três secretarias (Secretaria Executiva; Secretaria Nacional de Políticas de Turismo; Secretaria Nacional de Programas de Desenvolvimento do Turismo); um Órgão Colegiado (Conselho Nacional de Turismo); Gabinete do Ministro; Consultoria Jurídica e uma Autarquia Especial Vinculada (Instituto Brasileiro de Turismo – Embratur). O organograma do órgão está disponibilizado no Anexo A.

Segundo a Estrutura Regimental do Ministério do Turismo, os assuntos de competência do órgão são:

Art. 1º [...]

I - política nacional de desenvolvimento do turismo;

II - promoção e divulgação do turismo nacional, no País e no exterior;

III - estímulo às iniciativas públicas e privadas de incentivo às atividades turísticas;

IV - planejamento, coordenação, supervisão e avaliação dos planos e programas de incentivo ao turismo;

V - gestão do Fundo Geral de Turismo; e

VI - desenvolvimento e gestão do Sistema Brasileiro de Certificação e Classificação das atividades, empreendimentos e equipamentos dos prestadores de serviços turísticos. (MINISTÉRIO DO TURISMO, 2005, p. 1)

Quanto ao Gabinete do Ministro compete assistir:

o ministro de Estado em sua representação política e social, ocupa-se das relações públicas e se dedica ao preparo e despacho do seu expediente pessoal. O gabinete também promove a articulação entre o Ministério e os órgãos que compõem a Presidência da República e exerce outras competências que lhe forem atribuídas pelo ministro de Estado (MINISTÉRIO DO TURISMO, s. d.).

A Secretaria Executiva é responsável pela gestão do órgão, além disso:

Auxilia o ministro de Estado na definição de diretrizes e políticas no âmbito da Política Nacional de Turismo em observância às diretrizes propostas pelo Conselho Nacional de Turismo. Supervisiona e coordena as atividades das secretarias integrantes da estrutura do Ministério do Turismo e da autarquia vinculada - Embratur, além de exercer o papel de órgão setorial dos Sistemas de Governo Federal (planejamento e orçamento, programação financeira, contabilidade federal, modernização administrativa, recursos humanos, recursos logísticos, informação e informática) (MINISTÉRIO DO TURISMO, s. d.).

A Secretaria Nacional de Políticas de Turismo é responsável por realizar a implementação da gestão descentralizada do turismo, buscando sempre a conformidade com diretrizes do Ministério do Turismo, Conselho Nacional de Turismo-CNT, Fórum Nacional dos Secretários e Dirigentes Estaduais de Turismo-FORNATUR, além dos Fóruns/Conselhos Estaduais de Turismo nas 27 Unidades da Federação. Essa Secretaria “auxilia na formulação, na elaboração e no monitoramento da Política Nacional de Turismo, de acordo com as diretrizes propostas e os subsídios fornecidos pelo Conselho Nacional de Turismo” (MINISTÉRIO DO TURISMO, s. d.). A Secretaria Nacional de Programas de Desenvolvimento do Turismo fornece subsídio para a elaboração de planos e programas e ações para o turismo nacional, além de promover o desenvolvimento

da infraestrutura turística, apoio técnico, institucional e financeiro para o envolvimento dos Estados, Distrito Federal e Municípios na execução de programas.

O Instituto Brasileiro de Turismo (EMBRATUR) é vinculado ao Ministério do Turismo, autarquia especial regida pela Lei nº 8.181, de 28 de março de 1991, sua atuação consiste substancialmente na promoção dos destinos turísticos brasileiros no exterior (EMBRATUR, 2011). O Conselho Nacional de Turismo é um órgão colegiado de assessoramento ao Ministro de Estado do Turismo no que tange a Política Nacional de Turismo. É composto por 71 conselheiros diversificados nas três esferas (pública, privada e terceiro setor) cujas atribuições estão descritas no Decreto nº. 6.705, de 19 de dezembro de 2008.

A partir da criação do Ministério do Turismo e da reativação do Conselho Nacional de Turismo, em 2003, o MTur defende que a atividade turística veio sendo reconhecida como um vetor de desenvolvimento socioeconômico. Defende também que isso se reflete na credibilidade que o órgão tem alcançado na formulação e implementação das políticas para o setor de turismo, na esfera de um processo aberto e democrático decorrente de uma proposta de gestão descentralizada.

3.3 Participantes do estudo

Conforme detalhado no tópico anterior, o Ministério do Turismo foi o órgão escolhido para efetivação da pesquisa. Essa escolha deu-se em função da acessibilidade ao órgão e por este possuir sistema de informações gerenciais que permita o monitoramento de suas ações. Quanto às quatro pessoas entrevistadas, três foram propositalmente selecionadas – por terem maior potencial para viabilizar a compreensão do problema – e uma foi selecionada mediante a metodologia ‘bola de neve’, ou seja, foi incluída na pesquisa por ter sido indicada por um dos entrevistados. A postura de escolha dos participantes de pesquisa lastreou-se em Creswell (2010), que permite a escolha dos participantes de acordo com a relevância e aptidão para o alcance dos objetivos geral e específicos desse estudo.

Para tanto, a escolha dos participantes se delimitou ao universo de usuários ou ex-usuários do SIGTur (garantindo o conhecimento de existência do sistema),

escolhidos de acordo com tempo de uso, frequência de manuseio e conhecimento da ferramenta, dando-se preferência para quem acompanhou sua idealização. Assim, abrangeram-se perfis de coordenadores de ação, equipe de apoio do ministério do turismo, além do seu administrador. Todos os entrevistados tiveram contato com SIGTur, sendo dois desde a fase de concepção do sistema em 2003 e os outros dois desde a sua implementação em 2008 através da Portaria nº 185, do Ministério do Turismo.

Faz-se necessário ainda ressaltar que para essa pesquisa foram desconsiderados os perfis de demais participantes ativos da Embratur por se tratar de uma autarquia vinculada pelo Ministério do Turismo, constituindo desse modo outro ambiente organizacional.

3.4 Instrumento de pesquisa

O instrumento de coleta de dados primários escolhido e empregado na pesquisa de campo para esta pesquisa foi a entrevista semiestruturada, que se destinou a suscitar concepções e opiniões dos participantes (CRESWELL, 2010). Em linhas gerais, entrevistas semiestruturadas têm atraído interesse em várias pesquisas e passaram a ser amplamente utilizadas por criar a expectativa de ser mais provável que os pontos de vista dos sujeitos entrevistados sejam mais expressos com um planejamento deste tipo do que em uma entrevista padronizada ou em um questionário (FLICK, 2009).

Sendo assim, aplicou-se um protocolo de entrevista (Apêndice A) adotando os seguintes componentes, determinados por Creswell (2010): cabeçalho; instruções a serem seguidas pelo entrevistador (declaração de abertura); perguntas com sub questões em um plano de pesquisa qualitativa; espaço para registro de possíveis comentários ou notas reflexivas; e, finalizando, um agradecimento final. As perguntas específicas foram estruturadas no sentido de propiciar melhor direcionamento das respostas dos participantes e de atender aos objetivos desse estudo, bem como o de estarem em conformidade com o referencial teórico.

Pergunta: Como as características isomórficas presentes no SIGTur contribuem à sua institucionalização no MTur?			
Objetivo Geral: Investigar como as características isomórficas presentes no SIGTur contribuem à sua institucionalização no MTur.			
Objetivos Específicos	Conceito	Constructo	Perguntas - Roteiro de Entrevista (Apêndice A)
Descrever o processo histórico da criação do SIGTur no Ministério do Turismo	Processo de Institucionalização	Concepção de que os eventos apontam para um padrão típico e as relações entre eles definem o processo de institucionalização (LAWRENCE; WINN; JENNINGS, 2001 e DIMAGGIO; POWELL, 1983).	1
Identificar características que estão contribuindo à institucionalização do SIGTur no Ministério do Turismo	Características Institucionais	Incorporação de práticas, hábitos e costumes nas rotinas (DIMAGGIO; POWELL, 1983).	3; 4; 5; 6; 8
Evidenciar tipos de isomorfismo presentes no SIGTur no Ministério do Turismo	Isomorfismo	<p>Mecanismo restritivo que força uma unidade a se assemelhar às outras que enfrentam o mesmo conjunto de condições ambientais (HAWLEY, 1968 <i>apud</i> DIMAGGIO; POWELL, 1983).</p> <p>Três mecanismos de mudança isomórfica institucional: coercitivo, alude a uma ameaça ou uso real da força por um ator poderoso com o intuito de obter o cumprimento desejado; mimético, envolve a percepção de um valor ao imitar determinado comportamento por associar a um ganho de eficácia; e normativo, deriva de expectativas culturais que os atores se sentem obrigados a honrar, ligado à profissionalização onde a formação individual reflete na execução das atividades. (LAWRENCE; WINN; JENNINGS, 2001 e DIMAGGIO; POWELL, 1983).</p>	2; 7

Quadro 1: Elaboração do Instrumento de Pesquisa

3.5 Procedimentos de coleta e de análise de dados

Os procedimentos de coleta e análise de dados deste estudo fizeram uso de dois tipos de dados: primários e secundários. Entretanto, iniciou-se com a coleta de dados secundários, tendo esta se utilizado tanto da pesquisa bibliográfica, para construção do referencial teórico, como de pesquisa documental, na fase de construção do objeto empírico. Para os dados secundários de consistência bibliográfica, estes foram sistematizados e embasados em material de livre acesso ao público em geral, publicado em livros e ou artigos científicos. Já a investigação documental consistiu na leitura de documentos conservados no interior do órgão público e da consulta do *site* do órgão, capturando informações que digam respeito ao tema abordado. A pesquisa documental deu subsídio à caracterização da organização no estudo, assim como forneceu conhecimento a respeito do monitoramento e seus sistemas – SIGPlan e SIGTur, apontando o processo histórico de criação do SIGTur, contribuindo para análise de sua institucionalização.

Já a coleta de dados primários se deu substancialmente no ambiente natural, ou seja, no campo e local em que os participantes vivenciam a questão ou problema em estudo (CRESWELL, 2010). A pesquisa de campo, na instância do Ministério do Turismo, por intermédio da aplicação de entrevista semiestruturada para levantamento de opiniões, buscou captar a percepção de pessoas propositalmente selecionadas com significativo envolvimento com o SIGTur. Nas entrevistas a pesquisadora realizou sua condução em entrevista face a face ou em entrevista por telefone, ocorrida quando foi inviabilizada a presença do participante, seja por falta de disponibilidade de horário ou por estar em viagem ou residindo em outro estado (CRESWELL, 2010). Para a concretização das entrevistas tentou-se realizar agendamento prévio por telefone e pessoalmente, porém devido a alta demanda de trabalho dos entrevistados, a coleta ocorreu de acordo com a disponibilidade momentânea dos mesmos.

Durante as entrevistas semiestruturadas, o direcionamento foi dado através de um protocolo de entrevista com oito perguntas previamente formuladas. Foram realizadas anotações a mão, gravação em áudio e posterior transcrição para subsidiar a análise dos dados. Foi entrevistado o atual administrador do sistema

que, ao ser questionado sobre a criação do SIGTur, sugeriu que também entrevistasse o idealizador do sistema, ex-diretor no MTur, que, por atualmente morar no Rio de Janeiro, precisou responder por telefone. Ambos têm conhecimento e habilidade significativos do SIGTur, além da visão do sistema perante todo o órgão em estudo.

Foi entrevistado também um Coordenador-Geral do MTur que trabalha no órgão há aproximadamente oito anos, já tendo atuado em áreas diferentes e exercido função de Chefia de Gabinete. Este entrevistado, que tem visão ampliada do órgão e reconhecimento interno por sua competência, acompanhou o SIGTur desde sua idealização participando ativamente de todo processo. Atualmente o entrevistado utiliza a ferramenta e faz parte do quadro de servidores efetivos do órgão.

Também foi entrevistado um servidor efetivo que trabalha no MTur desde 2003 (ano de criação do órgão). Este entrevistado passou um período fora do órgão estudando, retornando em 2006, quando trabalhou diretamente com o idealizador do SIGTur. Apesar de não ter acompanhado intensamente o sistema, teve conhecimento do processo de institucionalização, utilizou a ferramenta preenchendo informações técnicas. No período da entrevista, atuava como assessor técnico do secretário executivo, tendo sido, posteriormente, nomeado como diretor interino no órgão.

A análise dos dados substanciou-se na técnica de análise de conteúdo que visa: “o conhecimento de variáveis de ordem psicológica, sociológica, histórica, etc., por meio de um mecanismo dedução com base em indicadores reconstruídos a partir de uma amostra de mensagens particulares” (BARDIN, 2009, p. 46). Além disso, considera que: “tudo que é dito ou escrito é susceptível de ser submetido a uma análise de conteúdo” (HENRY, MOSCOVICI *apud* BARDIN, 2009, p. 34).

O estudo em questão se enquadra no domínio possível de aplicação da análise de conteúdo por utilizar código linguístico, oral, comunicação dual – diálogo, ou seja, entrevista e conversa de qualquer espécie onde o entrevistado usa o discurso falado orquestrado relativamente de acordo com a sua vontade (BARDIN, 2009). Em cada entrevista foi possível observar a unicidade de cada pessoa, sua singularidade individual (BARDIN, 2009).

A análise de conteúdo foi eleita para esse estudo por viabilizar o alcance das respostas às questões, indo além das aparências do que estava sendo dito

(BARDIN, 2009). Foram criadas categorias consideradas como “uma operação de classificação de elementos constitutivos de um conjunto por diferenciação e, seguidamente, por reagrupamento segundo o gênero (analogia), com os critérios previamente definidos” (BARDIN, 2009, p. 145). As categorias adotadas são as mesmas da coluna constructo do Quadro 1: Elaboração do Instrumento de Pesquisa mostrado no instrumento de pesquisa. Essa análise clássica com categorização privilegia a repetição de frequência dos temas, com todas as entrevistas juntas, mostrando as constâncias, semelhanças, regularidades (BARDIN, 2009).

Inicialmente, para a viabilização da análise de conteúdo, as entrevistas foram integralmente transcritas de forma literal conforme a metodologia de Bardin (2009). Após, foi usada a análise de conteúdo com a separação por temas do discurso e o que foi falado a respeito. Abrangeu, assim, duas etapas: o isolamento dos elementos – inventário; organização das mensagens através da repartição dos elementos – classificação.

A análise de conteúdo permitiu identificar na fala dos entrevistados sentenças que relatavam o processo histórico da criação do SIGTur no Ministério do Turismo; variáveis isomórficas observadas no SIGTur no órgão; fatores que estão contribuindo à institucionalização do SIGTur no MTur.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Nesta parte do trabalho foram discutidos, a luz do enfoque teórico anunciado na seção do referencial, os achados advindos da coleta de campo, por meio das entrevistas semiestruturadas. Os resultados foram apresentados inicialmente com a contextualização de sistema estruturante de monitoramento, seguida pela abordagem do SIGTur compreendendo o processo histórico, descrição, suas características institucionais e tipos de isomorfismo presentes no sistema. Visando ainda preservar o sigilo dos participantes, estes não serão identificados. Foram atribuídos números aos entrevistados que participaram do estudo, independente da ordem da realização das entrevistas, sendo denominados: Entrevistado 1, 2, 3 e 4.

4.1 Sistema estruturante de monitoramento

Para possibilitar o gerenciamento dos programas do PPA de forma unificada na Administração Pública federal, em 2000, foi desenvolvido, por meio do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão (MPOG) o Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (SIGPlan). É chamado de sistema estruturante e funcionava como um instrumento de apoio ao gerenciamento, fornecendo uma visão global da ação governamental e de seus resultados. Entretanto, a partir de 2012, com a elaboração do PPA 2012-2015, o SIGPlan deixou de ser a ferramenta de trabalho para o monitoramento do governo federal, mas permaneceram seus legados. Até o presente momento, não foi divulgada a decisão sobre como será executado o novo monitoramento do PPA 2012-2015, qual o instrumento substituirá o SIGPlan.

O SIGPlan funcionava como um instrumento informatizado alimentado por informações gerenciais que apoiavam as ações envolvidas no ciclo de gestão do Plano Plurianual, com módulos para monitoramento da execução e avaliação anual dos programas (NADER, 2005). A concepção do SIGPlan teve o objetivo de facilitar o monitoramento dos Programas e Ações Orçamentárias através de registro e gestão das informações, comportando dados de execução orçamentária e financeira

provenientes do Sistema Integrado de Dados Orçamentários (SIDOR) e do Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI), além de informações da execução física fornecidas pelo Gerente de Programa, Gerente Executivo e Coordenadores de Ação.

Em todas as entrevistas do presente estudo observou-se uma grande associação do SIGTur ao SIGPlan, ainda que este tenha sido extinto em 2012. É possível que essa constante comparação se deva ao SIGPlan ter sido criado anteriormente – se tornando uma inevitável referência, enquanto parâmetro de comparação –, ter previsão legal externa ao MTur de preenchimento obrigatório, incluindo sanções na ausência de inserção de informações. Foram recebidas as seguintes críticas ao SIGPlan:

“[...] o nível de informação era muito agregado, porque você só informava meta e se atingiu aquela meta ou não. [...] quase nunca, tinha flexibilidade pra alterar aquela meta.” (Entrevistado 4)

“SIGPlan te dava só metas físicas e financeiras e a gente acabava não tendo nenhum instrumento ali que desse possibilidade de fazer uma avaliação qualitativa das nossas ações.” (Entrevistado 3)

“[...] não media meu esforço, não conseguia usar aquilo ali como ferramenta de gestão” (Entrevistado 4)

“[...] nunca ele era usado como ferramenta de gestão, utilizado no dia a dia [...] de cada área” (Entrevistado 4)

“[...]O SIGPlan nunca foi usado como ferramenta de gestão, era sempre uma prestação de contas [...]” (Entrevistado 4)

“Existia uma tendência, por exemplo, a não monitorar emendas lá dentro do SIGPlan; no SIGTur é monitorado.” (Entrevistado 2)

A partir da pesquisa bibliográfica, também se verificou críticas feitas ao SIGPlan, reforçando os dados levantados nas entrevistas supracitadas. Na pesquisa realizada por Nader (2005, p.15) foi constatado que:

Quanto ao monitoramento, o que se verificou foi a baixa qualidade das informações e a falta de atualizações no SIGPlan por parte das gerências. Essa prática talvez esteja relacionada ao relativo insucesso inicial na proposta de gestão de restrições e no monitoramento em rede. Que pode estar associada a um outro ponto fraco identificado por diferentes atores entrevistados, que é a falta de mecanismos de contratualização na administração pública brasileira. A responsabilização de gerentes de programas pelos gastos e pelos resultados, presentes no discurso e no texto da Lei, não se concretiza em mecanismos oficiais de incentivos por resultados processuais e finalísticos dos programas acima do esperado, e nem em punições por não cumprimento do especificado no plano de gestão do Programa, ou pela não obtenção dos resultados previstos.

Além disso, esse mesmo estudo afirma que:

O SIGPlan é considerado mais um sistema que precisa ser alimentado. Como ele tem se mostrado pouco útil para a ação cotidiana de gerenciamento das ações e do programa, a motivação para alimentá-lo acontece mais nos momentos em que há obrigatoriedade legal, como é o caso da avaliação anual do PPA. Para a gestão cotidiana, os programas governamentais, de maneira geral, têm os seus sistemas internos de monitoramento, ainda que em planilhas bastante simples, algumas até em papel. (NADER, 2005, p. 25).

O MPOG orienta os ministérios a desenvolverem sistemas internos de informações gerenciais das instituições, sistemas com maior nível de detalhamento que abastecidos por dados servirão, às equipes gestoras, como fonte de análise das políticas públicas, projetos e atividades em curso (MINISTÉRIO DO TURISMO, 2008). Esses sistemas internos são chamados Infrasing's.

As instituições públicas federais desenvolvem sistemas internos em busca da modernização administrativa, juntamente com os sistemas já existentes na administração pública federal, e de novas soluções que estão sendo construídas. [...]

O Infrasing tem o foco de atender aos anseios da gestão interna da organização ao passo que os sistemas estruturantes focam-se na gestão unificada do Estado. (LIMA et al., s.d, <<https://www.governoeletronico.gov.br/anexos/interoperabilidade-do-Infrasing-ufrn-mj-e-os-sistemas-estruturantes-do-governo-federal-um-estudo-de-caso/view?searchterm=>>>).

Por meio dos sistemas de gestão setorial, Infrasing's, é permitido aos órgãos vincular seus processos - sejam de compras, de execução orçamentária e financeira, de apoio logístico - à geração de produtos e de resultados pelos programas (PARES, 2006).

Assim, tanto a recomendação do MPOG quanto as críticas ao SIGPlan – supracitadas pelos entrevistados nesse estudo e por Nader (2005)– colaboraram para que o Ministério do Turismo juntasse esforços para criar seu Infrasing, que permitesse um detalhamento maior que o SIGPlan. Certamente o SIGPlan teve grande contribuição para a criação do Infrasing do MTur, não é a toa que nas entrevistas sempre era feita uma comparação entre os dois.

4.2 SIGTur

A seguir é caracterizada a institucionalização do SIGTur com base na análise de documentos pesquisados e nas entrevistas realizadas, considerando que o processo de institucionalização, segundo DiMaggio e Powell (1983), contempla a abordagem da construção histórica. Posteriormente, foram elucidadas as características que contribuem para a institucionalização do SIGTur no MTur e analisados os tipos de isomorfismo presentes no sistema.

4.2.1 Processo histórico de criação do SIGTur

O SIGTur, como um Infrasing, permite que o órgão execute o monitoramento de suas ações e repasse os dados ao sistema estruturante relacionado, que até 2011 era o SIGPlan, evitando o retrabalho no registro. A comunicação entre os sistemas de informação SIGPlan e Infrasing (interoperabilidade) buscou aumentar a qualidade e confiabilidade das informações, algo considerado como requisito de eficácia para o funcionamento do SIGPlan. A esse respeito, Calmon e Gusso (2002, p. 25) destacam que:

A sua eficácia, no entanto, depende da qualidade das informações fornecidas pelos gerentes dos programas e órgãos setoriais. Entre os principais problemas detectados na alimentação do sistema, que impactam negativamente a qualidade das informações geradas nas etapas de avaliação do Plano Plurianual, destacam-se: i) inadequação ou inexistência de sistemas de acompanhamento e monitoramento no âmbito de programas e ações; ii) insuficiência de recursos humanos na gestão e no acompanhamento dos programas; iii) ausência de corpo técnico qualificado na área de avaliação; iv) inadequação dos indicadores; e v) imprecisão das informações relativas às metas físicas e aos custos dos programas.

A idealização do SIGTur angariou espaço desde a criação do Ministério do Turismo em 2003 a partir da necessidade inicial dos próprios gestores daquela época. Segundo o Entrevistado 1, eles queriam “fazer a gestão de todos os projetos, de todos os recursos que tramitassem dentro do ministério. [...] também era o discurso do governo como um todo, que era um governo novo.” (Entrevistado 1).

O MTur buscou desenvolver seu próprio sistema que possibilitasse o monitoramento de suas ações, conforme recomendações do MPOG e que tivesse utilidade gerencial para o órgão de forma a atender as suas especificidades (MINISTÉRIO DO TURISMO, 2008). Dessa forma, foi criado o SIGTur, hospedado no *site* do órgão, que possibilita o monitoramento das ações de macropolítica de turismo no Brasil, sendo o Infrasing do MTur, instituído e regulamentado pelas Portarias do Ministério do Turismo 185 e 187, publicadas no Diário Oficial da União em 25 de setembro de 2008.

Art. 1º Instituir o Sistema Integrado de Gestão do Turismo - SIGTur, como ferramenta de gestão estratégica dos macroprogramas, programas e ações executadas pelo Ministério do Turismo e pela EMBRATUR - Instituto Brasileiro de Turismo, com o objetivo de monitorar e avaliar a execução das metas estabelecidas no Plano Nacional de Turismo - PNT e no Plano Plurianual - PPA. (BRASIL. Portaria nº 185, de 13 de setembro de 2008. Diário Oficial da União nº 186, seção 1, de 25 de setembro de 2008. p. 79)

O objetivo da sua criação consiste em “monitorar e avaliar a execução das metas estabelecidas no Plano Nacional de Turismo - PNT e no Plano Plurianual – PPA” conforme definição na Portaria nº 185, de 13 de setembro de 2008 do Ministério do Turismo. Assim, o uso do SIGTur só é viabilizado a partir da existência e execução do planejamento. Ao serem incluídos os dados no sistema SIGTur é possível realizar a migração automática para o SIGPlan. Com a indefinição do sistema estruturante de monitoramento gerencial a ser usado a partir de 2012, o SIGTur ainda não desenvolveu sua interoperabilidade para o futuro sistema unificado do governo federal.

No levantamento histórico do SIGTur, a partir de informações fornecidas pelos entrevistados, constatou-se que o seu processo de idealização contou com a atuação de diferentes instituições em estágios distintos, havendo a participação da UnB num momento embrionário, não sendo levado adiante, depois houve um convênio com uma associação sediada no Rio Grande do Sul – SOFTSUL - que contribuiu para a construção da metodologia do SIGTur, mas foi levado a uma tomada de contas especial. O processo culmina com a cessão do sistema de monitoramento do MEC (o Sistema Integrado de Planejamento, Orçamento e Finanças do Ministério da Educação - SIMEC) e sua customização dentro do próprio MTur seguindo para a implementação em 2008.

Atualmente, o SIGTur é utilizado como um instrumento de monitoramento gerencial no MTur e é de uso restrito aos servidores e colaboradores do órgão, independente de serem servidores efetivos, totalizando, em 25 de abril de 2012, 117 perfis ativos distribuídos entre Coordenador de Ação, Equipe de Apoio ao Coordenador de Ação, Super Usuário (usado pelo administrador responsável pelo sistema perante o órgão e sua equipe que auxilia na gestão técnica do sistema, sendo cinco usuários desse perfil) e Consulta. Os Coordenadores de Ação representam 14 usuários ativos cadastrados. Assim como a Equipe de Apoio, são os usuários responsáveis pela inserção de informações no SIGTur que caracterizam o monitoramento físico das Ações do PPA.

Cada Ação Orçamentária da LOA possui um Coordenador de Ação responsável e nomeado pela Portaria 187 do Ministério do Turismo, publicada no Diário Oficial da União em 25 de setembro de 2008. No âmbito do MTur, cada Coordenador de Ação corresponde ao ocupante do cargo de diretor de cada departamento. Quanto a Equipe de Apoio ao Coordenador de Ação, há 75 usuários ativos, sua composição abrange substancialmente técnicos dos respectivos departamentos incluindo também Coordenadores-Gerais do MTur. O perfil de consulta composto por 23 usuários ativos foi criado para atender servidores do MTur que não estão ligados diretamente na inserção de dados no sistema, mas fazem leitura das informações inseridas.

O Infracig do MTur foi concebido a partir de contribuições de outros previamente existentes, passou por aprimoramentos em seu desenvolvimento para melhor atender as necessidades do órgão em questão (MINISTÉRIO DO TURISMO, 2008). O sistema viabiliza o desenvolvimento de um melhor monitoramento das ações do Ministério do Turismo e da Embratur, consolida informações de execução física e financeira das ações orçamentárias do órgão, e permite que essas informações sejam acessadas instantaneamente e de forma dinâmica em função da tecnologia utilizada. Isso é viável por ter um banco de informações detalhadas e organizadas sobre os resultados parciais das atividades e projetos desenvolvidos pelo MTur e Embratur (MINISTÉRIO DO TURISMO, 2008). Além disso, permite análise qualificada de informações que podem subsidiar tomadas de decisão, se inseridos os dados por seus responsáveis.

Portanto, o sistema é amplo e permite o gerenciamento de programas, ações, projetos e etapas, sendo que cada dimensão supracitada é detalhada pela seguinte, respectivamente. É permitido o gerenciamento de escopo, prazos e finanças trazendo a oportunidade de acompanhar o que vem sendo desenvolvido pelo MTur e gerar ajustes necessários em qualquer momento, desde que as informações estejam sendo inseridas pelos respectivos responsáveis. É admitido também armazenar conteúdo do PNT e PPA e, de forma indireta, analisar a contribuição para o alcance de metas estabelecidas. No início de sua implementação, a ideia era de que a longo prazo, o MTur viesse a analisar o acesso de órgãos de turismo dos estados ao conjunto de informações gerenciais para ser coerente com a meta de realizar uma política de descentralização adotada pelo órgão (MINISTÉRIO DO TURISMO, 2008), porém, “Não se chegou a esse módulo [...], mas o que se queria era isso” (Entrevistado 3).

4.2.2 Características institucionais no SIGTur

A incorporação do SIGTur nas rotinas, práticas, hábitos e costumes do MTur caracterizou sua institucionalização e, sua identificação permitiu estabelecer os estágios de comportamento descritos por Lawrence, Winn e Jennings, (2001) no referencial teórico e aplicados a seguir. Além de, automaticamente refletir nos três mecanismos de isomorfismo institucional – coercitivo, mimético e ou normativo.

A institucionalização tem um comportamento semelhante ao formato de uma curva em S (visualizado na Figura 1: Curva de Institucionalização Tradicional) apresentando uma ordem relativamente fixa para os eventos ou situações ocorrerem, segundo Lawrence, Winn e Jennings, (2001), o que foi possível relacionar ao SIGTur que passou pelos diferentes estágios, conforme a Figura 2: Curva de Institucionalização do SIGTur.

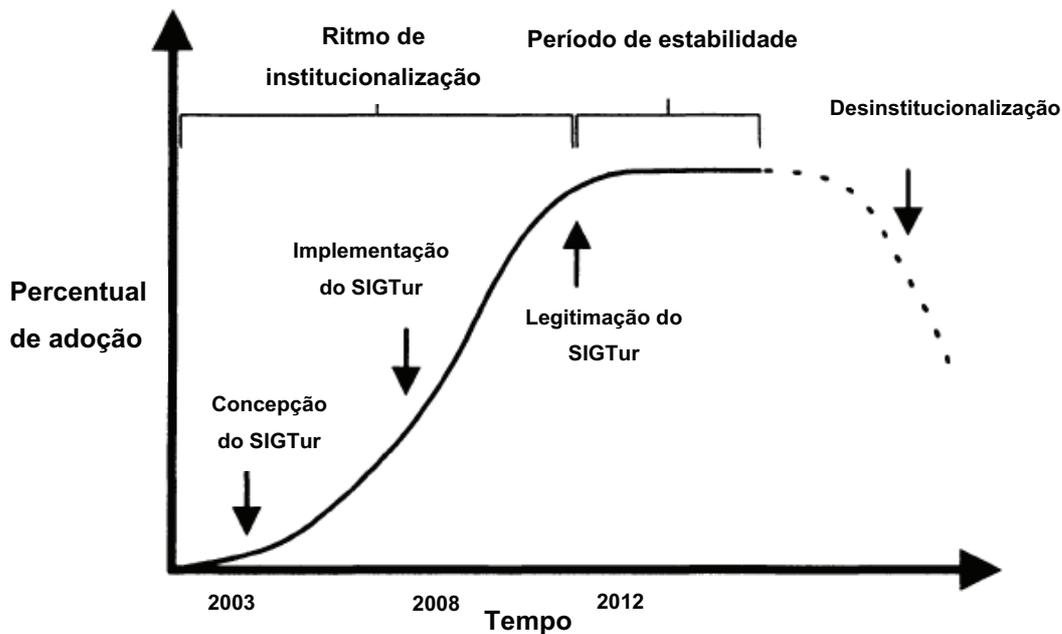


Figura 2: Curva de Institucionalização do SIGTur

Fonte: Adaptado de Lawrence, Winn, Jennings (2001, p. 626).

O momento inicial com a prática inovativa foi marcado pela concepção da ideia do SIGTur em 2003 como ferramenta de gestão necessária ao MTur. No seu desenvolver contou com a contribuição de diversos representantes no próprio órgão, envolvendo seus membros e dando prosseguimento a fase em que é difundido, fixando intervalo de existência caracterizado por uma nova prática que surgia, tornando-a institucionalizada e fixando-a no campo organizacional (HOFFMAN, 1999; LEBLEBICI et al., 1991 *apud* LAWRENCE; WINN; JENNINGS, 2001).

Partindo do pressuposto que o resultado da instância de institucionalização é a própria prática, regra e ou tecnologia institucionalizada, através de um regime ou discurso dominante (LAWRENCE; WINN; JENNINGS, 2001), verifica-se que o SIGTur teve esse momento de difusão marcado principalmente por sua implementação em 2008 quando sistema saiu do papel, se tornou uma ferramenta disponível aos seus usuários e ainda institucionalizada pela Portaria nº 185, de 13 de setembro de 2008 do Ministério do Turismo.

Conforme descrito no referencial teórico, a fase de legitimação é caracterizada pela ampla difusão das práticas entre a maioria dos membros participantes do campo, marcado pela estabilidade da instituição, considerada como o período temporal em que a prática institucionalizada continua a ser altamente difundida e legitimada,

independente de ser rápida ou devagar (LAWRENCE; WINN; JENNINGS, 2001). Aplicando ao SIGTur, pode-se dizer que o SIGTur tem legitimção, ainda que não sedimentada, a partir da constatação do índice de mais de 90% de preenchimento mínimo do monitoramento das ações no SIGTur envolvendo a participação de diversos departamentos do MTur de 2008 a 2011; além de indiretamente proporcionar ao órgão uma das primeiras posições quanto ao percentual de preenchimento do SIGPlan – que recebeu os dados através de migração do SIGTur – apesar da relatada falta de cultura de monitoramento. Esse índice certamente tem influência da cobrança aos usuários pelo departamento responsável pelo SIGTur.

“Tem falta de cultura de monitoramento ainda [...], o ministério é o, até pouco tempo, 3º ou 4º órgão que mais tinha preenchimento no SIGPlan [...], por essa migração do SIGTUR pro SIGPlan.” (Entrevistado 2)

“Mas ainda assim tem uma certa falta de cultura de monitoramento que tem que ficar no pé pra monitorar.” (Entrevistado 2)

“[...]ele acabou sendo uma ferramenta de [...] um formulário pra inserir as [...] ações aqui, dá uma satisfação para o Departamento de Planejamento que nos que fica cobrando.” (Entrevistado 3)

Entretanto, isso não caracteriza qualidade das informações inseridas, pois um filtro quantitativo não é suficiente, afinal qualquer informação inserida contaria como aumento do percentual de preenchimento, o que também não tiraria a legitimidade do sistema. Os entrevistados informam que a qualidade das informações preenchidas precisa melhorar.

“É preciso cultura pra monitorar com mais qualidade, mas o percentual é bom de monitoramento” (Entrevistado 2)

Quanto a desinstitucionalização, considerada por Lawrence, Winn e Jennings, (2001) como reversão mediante uma grande mudança no ambiente, ainda não ocorreu com o SIGTur que continua em uso no MTur, talvez, não com toda a força inicial.

Sobre os efeitos e aplicação do SIGTur, foi observado que apesar dos entrevistados reconhecerem que o SIGTur tem potencial como importante ferramenta de gestão, não foi usado em sua magnitude. O Entrevistado 3 questiona a existência dos efeitos do SIGTur na gestão, o Entrevistado 4 o vê como gerador de pouco efeito na gestão.

“[...] achamos ainda que é uma ferramenta importante, mas ela nunca foi utilizada como uma ferramenta de gestão no ministério, salvo engano” (Entrevistado 3).

“Ele entrou pra facilitar essa informação, ele tinha funcionalidade que permitiam ele ser um sistema de monitoramento, mas ele nunca foi de fato utilizado pra isso.” (Entrevistado 4)

Os entrevistados reconhecem o SIGTur como uma ferramenta importante, útil e que pode ter funcionalidade para o monitoramento das ações no MTur, porém explicitam que não é usada em todo o seu potencial, não porque não a reconhecem ou porque o sistema não atende, mas principalmente, porque existe uma falta de cultura de gestão, seja do órgão ou da Administração Pública brasileira como um todo.

“Falta de cultura de gestão que a gente tem, acho que não só do ministério, mas é uma coisa no Brasil todo [...], em todas as instâncias de gestão no Brasil todo. A gente tem muito pouca cultura pra fazer gestão e monitoramento. [...] isso se traduziu numa qualidade de informação bastante, não vou falar baixa não, mas uma qualidade não adequada a [...] um bom funcionamento do sistema.” (Entrevistado 1)

“É preciso cultura pra monitorar com mais qualidade, mas o percentual é bom de monitoramento.” (Entrevistado 2)

“[...] alguns departamentos começaram a percebê-lo como ferramenta de gestão importante, [...] mas ainda não tinha uma aceitação geral pra que ele efetivamente funcionasse pra todo ministério como uma ferramenta de gestão eficaz. [...] Se eu vejo algum motivo? [...] Essa falta de cultura de gestão que a gente tem, de planejamento e gestão. É a falta de ciclo completo de planejamento e gestão.” (Entrevistado 1)

“Não é que seja uma ferramenta obsoleta, mas é [...] a cultura desse órgão [...]. E a gente acabou não utilizando o SIGTur como sistema de monitoramento.” (Entrevistado 3)

“[...] a cultura organizacional aqui não é por meio de sistema, por mais que se tente” (Entrevistado 3)

“[...] um sistema desse, [...] só se implementa com uma mudança de cultura nas organizações.” (Entrevistado 1)

Atribuem ainda como fator que justifica a não utilização plena do SIGTur, ao pouco apoio da alta gestão do órgão incrementada pelas mudanças administrativas em função das mudanças políticas – rotatividade de gestores. É importante ressaltar que na fase inicial de concepção do SIGTur, a iniciativa de criação foi dos próprios gestores do MTur, mas, que, em sua maioria não trabalha mais no órgão. A participação da alta gestão também ocorreu no momento da implementação da ferramenta no MTur, principalmente com a publicação da portaria

institucionalizando-o. Porém, a partir das entrevistas, é possível constatar que não foi suficiente ou não teve a devida continuidade ou profundidade de envolvimento.

“[...] outro problema do dia a dia: [...] as mudanças administrativas [...], de alta gestão, por exemplo, na Secretaria Executiva, na Diretoria de Gestão Estratégica, nas Secretarias Nacionais. Essas mudanças, às vezes, sempre que mudam, dependendo do gestor que entra, se perde um pouco da, vamos dizer, da ideia de comprar o monitoramento por meio do sistema.” (Entrevistado 2)

“Falta de cultura de monitoramento no serviço público e essas mudanças administrativas que, às vezes, de uma gestão pra outra, se perde [...], vamos dizer, a vontade ou não se tem a prática de cobrar esses resultados. Acho até, que agora essa nova gestão tá mais atenta a isso.” (Entrevistado 2)

“[...] a partir do momento que se instituiu a Portaria e a DGE comprou a ideia [...], aí fizeram mais capacitações [...] pra passar a usar o SIGTur, e não mais o SIGPlan” (Entrevistado 2)

“[...] o sistema foi desenvolvido [...] por uma coordenação [...] não foi pela alta cúpula do ministério, ele [...] não tava abraçado, a difusão dele pela alta gestão, ele tava abraçado por uma área de planejamento do ministério que desenvolveu o sistema.” (Entrevistado 4)

“[...] era sempre um esforço de uma área de planejamento que veio, informou a criação de um novo sistema como ferramenta pra apoiar as informações pro SIGPlan que já era obrigatório por lei.” (Entrevistado 4)

“[...] a hierarquia superior nunca cobrou por meio do SIGTur, nunca olhou lá [...] se nós estávamos ou não estávamos fazendo uma ação planejada; então não havia cobrança, havia cobrança apenas da área pra preencher[...].” (Entrevistado 3)

Isso é notado em conjunto à prática de uso do SIGTur ao afirmarem que não é cobrado pela alta gestão do órgão. Ao mesmo tempo, demonstram sentir a necessidade de cobrança para uso pleno do sistema.

“[...] Mas o SIGTur aqui é uma é um movimento de baixo pra cima [...] de um departamento. Aí o departamento não tem essa [...] capilaridade nem autonomia hierárquica de exigir dos outros departamentos, aí fica um diretor cobrando do outro diretor.” (Entrevistado 3)

Agora se o ministro estiver pedindo, se [...] esse sistema fosse do [...] Gabinete do Ministro, ficasse lá na Secretaria Executiva e se fosse realmente cobrado o diretor por suas metas, por suas ações ali, estaria no sistema, justificar isso, porque que utilizou aquele recurso, porque que não utilizou, porque que priorizou esse projeto, porque que não; por meio daquela ferramenta, mas a ferramenta não é utilizada pelos superiores hierárquicos, agora vou ficar prestando contas de um diretor pra outro, de um coordenador geral pro outro?” (Entrevistado 3)

Consequentemente, isso refletiu na rotina de uso do SIGTur. O Entrevistado 4 analisou que:

“o SIGTUR [...] tem que ser, eu tenho que enxergar como gestor do ministério, uma ferramenta que eu consiga [...] acompanhar os resultados alcançados [...] pela organização. E se a alta gestão não faz isso, eu não utilizo, eu não consigo perceber no sistema isso, e eu não transmito compromisso, eu não cobro dos gestores para que ele também utilize a ferramenta. E aí [...] cada um dos gestores [...] não usam a ferramenta como um [...] apoio ao seu dia a dia ali, de gestão do seu dia a dia. Então, se não tem compromisso da alta gestão acho que [...] é difícil internalizar essa cultura [...].”

Com base nas características identificadas, foi possível constatar que o SIGTur encontra-se na fase de legitimação dentro do MTur onde, de acordo com o levantamento com os entrevistados, ainda há questionamentos quanto ao seu uso, apesar do reconhecimento de que potencial de ser uma ferramenta importante para aprimoramento do monitoramento do órgão. Ainda se complementa que, a estabilidade ou a prática institucionalizada do SIGTur continuará a ser altamente difundida e legitimada, independente de ser rápida ou devagar (LAWRENCE; WINN; JENNINGS, 2001), de acordo com as entrevistas, é influenciada pelo posicionamento da alta gestão do órgão passando pela cultura de monitoramento e uso da ferramenta para tal.

4.2.3 Tipos de isomorfismo no SIGTur

O SIGTur, enquanto ferramenta de gestão, pode ser incorporado ou não nas rotinas, práticas, hábitos e costumes do MTur, caracterizando sua institucionalização. A incorporação desses elementos, por meio de um processo de institucionalização, em sua vertente organizacional, pode apresentar três mecanismos de isomorfismo institucional: coercitivo, mimético e ou normativo, conforme definido por DiMaggio e Powell (1983) e descritos no referencial teórico.

Esses três tipos não são necessariamente distintos ou excludentes. No contexto empírico, esses mecanismos de mudança isomórfica institucional têm a tendência de emanar condições diferentes com resultados diferentes, apesar da possibilidade de se mesclarem (DIMAGGIO; POWELL, 1983).

- **Coercitivo:** alude a uma ameaça ou uso real da força por um ator poderoso com o intuito de obter o cumprimento desejado (LAWRENCE; WINN; JENNINGS,

2001). Relacionado, nesse estudo, ao aspecto de pressão normativa para a institucionalização do SIGTur.

Esse mecanismo de isomorfismo institucional foi identificado através da norma estabelecida para a institucionalização do sistema, Portaria nº 185, de 13 de setembro de 2008, de iniciativa do próprio órgão que ocorreu somente na fase de implementação da ferramenta. Os entrevistados reconhecem a existência de uma obrigatoriedade no preenchimento do SIGTur relacionando a exigência de alimentação do SIGPlan ou cumprimento de uma exigência – pro forma.

“Algumas áreas do ministério começaram a ter a percepção de que ele era uma peça importante pra gestão das suas atividades, mas a maioria não tinha essa percepção não. Usava mesmo de forma obrigatória e como uma exigência pra que tivesse uma alimentação do SIGPlan.” (Entrevistado 1)

A não obrigatoriedade de criação de Infracig nos órgãos fica clara ao se deparar com a informação fornecida pelo Entrevistado 1: “[...] não havia nenhuma obrigatoriedade que cada Ministério desenvolvesse o seu Infracig, o que existia era uma, uma recomendação”.

O isomorfismo coercitivo é presente na institucionalização do SIGTur, perceptível através da influência para o preenchimento dos dados e para manutenção do sistema em uso.

“por que que ele continua? É porque tem que informar, por obrigatoriedade legal de informar[...].” (Entrevistado 4)

Observa-se também o aproveitamento do argumento de que o SIGTur fazia alimentação do SIGPlan, sistema de preenchimento obrigatório por uma lei externa ao MTur, como forma de incentivar o preenchimento do SIGTur.

“Algumas áreas do ministério começaram a ter a percepção de que ele era uma peça importante pra gestão das suas atividades, mas a maioria não tinha essa percepção não. Usava mesmo de forma obrigatória e como uma exigência pra que tivesse uma alimentação do SIGPlan.” (Entrevistado 1)

- **Mimético:** isomorfismo onde imitadora se espelha na imitada por acreditar que essa seja mais legítima ou bem-sucedida. A pressão mimética envolve a percepção de um valor ao imitar determinado comportamento por associar a um ganho de eficácia (LAWRENCE; WINN; JENNINGS, 2001). Traduzido nesse

estudo como a influência de outros órgãos que já implementaram um sistema de monitoramento para a instituição do SIGTur.

Os relatos sobre a articulação com o MEC para a cessão do SIMEC demonstrou ser carregada de admiração pelos entrevistados que comparam o SIGTur com o SIMEC defendendo que este é bem sucedido com demonstração de percepção de valor. Confirmando assim, a observação de influência de experiência de outro órgão.

“[...] esse Infrasig, o SIGTur, veio do MEC. E hoje têm vários, não sei te precisar quantos órgão, mas tem mais de 10 órgãos que utilizam os módulos do MEC pra monitorar. [...] Foi cedido o sistema e até teve uma discussão com a gestão atual pra buscar outros módulos de monitoramento do MEC que monitorasse outras coisas.” (Entrevistado 2).

A admiração pelo SIMEC também é conotado quando o Entrevistado 3 diz que o sistema “[...] já tem mais, acho que, 28 módulos a mais que o nosso e nós paramos no primeiro módulo” e ainda complementa que “[...] se existisse uma articulação mais eficiente, uma proatividade maior do ministério, nós teríamos um sistema muito melhor, creio eu”, caracterizando que se o SIGTur imitar o SIMEC terá mais avanços.

Observa-se nas entrevistas unanimidade de conhecimento e reconhecimento que o SIGTur foi customizado a partir do sistema de outro órgão – o SIMEC. Os entrevistados visualizam, também, uma articulação com o MPOG envolvendo SIGPlan, que influenciou no desenvolvimento do SIGTur, mesmo não demonstrando admiração, como já visto nas críticas citadas anteriormente.

“[...] tem [...] a integração com o SIGPlan, com o antigo SIGPlan, mas não sei se continua ou não SIGPlan porque ia mudar agora” (Entrevistado 3)

“[...] tem sempre uma relação constante com o Ministério do Planejamento até por uma necessidade de repassar as informações pra eles.” (Entrevistado 4)

Apesar dessa admiração, como o MTur customizou a ferramenta do SIMEC, um entrevistado tem a percepção que a articulação com o MEC não gerou eficiência e eficácia do SIGTur: “porque a articulação com o MEC foi mais pra cessão do sistema [...]. E depois [...] (o MTur) desenvolveu por conta própria” (Entrevistado 2), diferentemente dos demais.

Recentemente houve uma conversa com o MEC na busca do MTur usar outros módulos, mas aparentemente não teve desdobramento, segundo entrevistados.

“Foi cedido o sistema e até teve uma discussão com a gestão atual pra buscar outros módulos de monitoramento do MEC que monitorasse outras coisas. O SIGTUR monitora orçamento, [...] mas o SIMEC tem outros módulos de monitoramento e [...] no começo da nova gestão agora, do novo ministro, começaram algumas conversas pra [...] cessão de outros módulos de monitoramento, mas [...] eu [...] acho que não caminhou.” (Entrevistado 2)

Além dessa tentativa de articulação também houve, em 2012, uma comunicação com o INSS sobre cultura de gestão, ainda que não relacionada diretamente ao SIGTur é possível que ocorra algum tipo de influência, mas os entrevistados não sabiam detalhes ou reais desdobramentos.

“[...] eu sei que a gente foi visitar o do MEC por demanda do ministro porque ele tinha conhecimento do sistema lá que, inclusive é a origem do SIGTur, fomos visitar o do INSS por conta da [...] vinda dos gestores do INSS pra cá pra implementar uma outra cultura de gestão.” (Entrevistado 4)

O isomorfismo mimético se encontra atuante no que tange ao SIGTur, especialmente durante a implementação do sistema quando o SIMEC foi cedido e assim estabelecida a admiração inclusive atualmente, concretizada nas tentativas de articulação para aprimoramento na gestão do MTur.

- **Normativo:** deriva de expectativas culturais que os atores se sentem obrigados a honrar, ligado à profissionalização onde a formação individual reflete na execução das atividades. Identificado nesse estudo enquanto a institucionalização do SIGTur deriva dos gestores do próprio órgão sentirem a necessidade de melhor acompanhamento interno.

Os entrevistados apontaram que o aspecto de os gestores do próprio órgão sentirem a necessidade de melhor acompanhamento interno ser o ideal para a manutenção do SIGTur no MTur. Foi o que ocorreu na idealização do SIGTur, a iniciativa foi dos gestores que sentiram a necessidade de “fazer a gestão de todos os projetos, de todos os recursos que tramitassem dentro do ministério. [...] também era o discurso do governo como um todo, que era um governo novo.” (Entrevistado 1).

“[...] eu posso até dizer que o que, o que norteou o encaminhamento do processo [...], na realidade, foi uma demanda dos próprios gestores.” (Entrevistado 1)

“[...] os gestores, por exemplo, na época o [...] (*nome ocultado*) que começou a incentivar isso e até as próprias coordenações sentiam essa necessidade. [...] foi uma indução dos gestores internos aqui, e de alguns

só, porque até hoje pra alguns é meramente pro forme a inserção de informações ali [...].” (Entrevistado 3)

“Tem que partir mais da necessidade dos gestores ter uma ferramenta de gestão ali, de acompanhamento, de monitoramento de resultados, de acompanhamento de prazos, de orçamento, acho que isso que é fundamental pro sistema realmente ele ser incorporado, ser encampado em ferramenta de gestão” (Entrevistado 4)

Porém, no decorrer do processo de institucionalização, o isomorfismo normativo foi perdendo força e dando espaço para a predominância do isomorfismo coercitivo. Ressalta-se que isso não impediu a coexistência desses três mecanismos.

5 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

O governo federal preocupa-se com a institucionalização de sistemas estruturantes (sistemas gerais de governo) com vistas ao enfoque na gestão unificada do Estado. Assim, orienta aos órgãos setoriais que desenvolvam seus sistemas internos de informações gerenciais - Infracig, sendo o SIGTur resposta a essa demanda com ênfase no monitoramento.

No caso do Ministério do Turismo, em 2003 seus gestores sentiram a necessidade de melhor acompanhamento interno de suas ações e então iniciaram a concepção do SIGTur, caracterizando a presença do isomorfismo normativo. No decorrer do período e avanços na sua institucionalização, houve uma cessão do sistema de monitoramento do MEC influenciando na customização do SIGTur, sobressaindo-se na fase de implementação o isomorfismo mimético.

Ao mesmo tempo, com a publicação da Portaria nº 185, de 13 de setembro de 2008 do Ministério do Turismo, o Estado legitimou e institucionalizou o SIGTur de forma coercitiva impondo publicamente ao próprio órgão a obrigação de monitorar suas ações no sistema, conforme conceituação de DiMaggio e Powell (1983), algo importante para reconhecimento interno e externo ao MTur a respeito do seu sistema de monitoramento. Acredita-se que, havendo a predominância exclusiva da atitude coercitiva é possível se gerar implicações e influências na qualidade da informação de monitoramento fornecida no SIGTur e no comportamento de seus usuários; diferentemente quando prevalece a ideia entre os membros da organização sobre a importância e benefícios de se realizar o acompanhamento interno.

Dessa forma, a partir das entrevistas realizadas, foi possível identificar a presença dos três isomorfismos de DiMaggio e Powell (1983) – normativo, mimético e coercitivo – em diferentes estágios de institucionalização do SIGTur, mesclados ou não. Assim, apesar de se ter constatado que o isomorfismo coercitivo é atualmente preponderante, não há como descartar a presença dos outros dois tipos de isomorfismo – mimético e normativo – que foram de suma importância, ou mesmo

determinantes na fase da concepção do sistema em 2003 culminando na sua atual institucionalização do SIGTur no MTur.

O SIGTur, de acordo com a definição de Lawrence, Winn e Jennings, (2001), passou pela fase de inovação (a concepção), da difusão (implementação) e se encontra na fase de legitimação de forma embrionária, há um alto índice de preenchimento do monitoramento mínimo das ações da ferramenta de 2008 a 2011 – mais de 90% - mas com uma qualidade que precisa avançar, algo que poderá determinar a estabilidade da legitimação. A desinstitucionalização não foi constatada.

É perceptível, com base nas entrevistas, que o SIGTur é reconhecido como uma ferramenta importante, útil e funcional para o monitoramento, mesmo não sendo utilizada em todo seu potencial. A sedimentação da ferramenta requer uma mudança cultural quanto às práticas de gestão usualmente adotadas na Administração Pública brasileira, ainda pouco voltadas ao monitoramento.

Dessa maneira, o monitoramento através do SIGTur deixa de ocorrer em plenitude não por falta de uma ferramenta apropriada, mas principalmente por uma falta de cultura de monitoramento e rotina de uso da ferramenta como apoio para a gestão. Essa falta de cultura não ocorre somente no órgão em análise, visto que é desdobramento de uma abrangência muito maior, a nível de Administração Pública federal, haja vista que o SIGPlan sofria desse efeito, seja com qualidade insuficiente de informação de monitoramento ou falta de preenchimento devido, e era de uso do governo federal, não somente de um órgão.

Logo, não é suficiente ter uma ferramenta customizada para realizar o monitoramento das ações, é fundamental fazer o acompanhamento, a análise crítica e estimular a tomada de decisão, conforme macromomentos definidos por Albuquerque (2008) baseando-se em dados inseridos que gerem informação de qualidade e conseqüentemente seja útil e usada na gestão. Caso contrário, pode cair no mecanismo pro forma de preenchimento de dados em mais um sistema de governo.

A partir do momento que os responsáveis por realizarem o monitoramento no SIGTur e verificarem que essas informações inseridas são usadas, seja para acompanhamento das ações do MTur pelos gestores ou para uma tomada de

decisão, certamente contará com um maior índice de adesão e uso funcional no órgão.

A mudança de comportamento quanto ao monitoramento dentro do MTur para se acolher uma nova cultura e, por conseguinte, sedimentar o uso do SIGTur, conforme levantamento nesse estudo, passa necessariamente por uma maior atuação dos dirigentes em cobrar o monitoramento contínuo no sistema seja através da utilização das informações inseridas, para correções nas ações um curso, replanejamento ou na tomada de decisão. Sensibilizar com o significado da importância e benefícios dessa fase do ciclo de gestão – monitoramento – deixando claro que não é apenas mais um sistema a ser preenchido ou uma mera prestação de contas, mas algo que vai aprimorar a gestão do órgão, ou seja, retomar aquela motivação inicial pode ser um caminho a ser percorrido. Contudo, cabe ressaltar que isso depende das prioridades e direcionamento do órgão que pode querer adotar outra metodologia de monitoramento ou, até mesmo, outro sistema.

Esse estudo não pretendeu fazer nenhum juízo de valor para afirmar se está certo ou errada a prática adotada pelo MTur quanto ao monitoramento de suas ações no SIGTur ou quanto a atuação dos gestores do órgão, mas puramente investigar como as características isomórficas presentes no SIGTur contribuem à sua institucionalização no MTur, objetivo este alcançado.

Diante do exposto, para finalizar, o SIGTur, enquanto ferramenta de monitoramento, passou por diferentes estágios em seu processo histórico ocasionando a presença dos três isomorfismos: normativo, mimético e coercitivo, e em cada estágio teve a predominância de um deles, houve momentos em que ocorreram concomitantemente. A partir das entrevistas, concluiu-se que o uso do SIGTur ainda não é completamente satisfatório por influência da falta de cultura de monitoramento e que precisa da atuação da alta gestão para sua maior sedimentação.

Com base nas conclusões, sugere-se uma agenda de pesquisa a respeito da cultura de monitoramento na Administração Pública e dos mecanismos de sedimentação de um sistema de monitoramento.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. **O impacto do modelo gerencial na administração pública Um breve estudo sobre a experiência internacional recente**. Cadernos ENAP; n. 10. Brasília: ENAP, 1997.

ALBUQUERQUE, Claudiano Manoel de; MEDEIROS, Márcio Bastos; SILVA, Paulo Henrique Feijó. **Gestão de Finanças Públicas**. 2ed. Brasília: Gestão Pública Editora e Treinamentos Ltda, 2008.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2009.

BRASIL. Decreto nº. 6.705, de 19 de dezembro de 2008. **Legislação**. Presidência da República. Disponível em: <http://www.turismo.gov.br/export/sites/default/turismo/conselhos/conselho_nacional/documentos_conselho/Decreto_6705_Regulamenta_Conselho_Nacional_Turismo.pdf>. Acesso em: 11 nov. 2011.

BRASIL, Lei nº. 10.683, de 28 de maio de 2003. **Legislação**. Presidência da República. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.683.htm>. Acesso em 11 nov. 2011.

BRASIL, Lei nº. 11.771, de 17 de setembro de 2008. **Legislação**. Presidência da República. Disponível em: <http://www.turismo.gov.br/export/sites/default/turismo/legislacao/downloads_legislacao/lei_11771_08_17_setembro_2008.pdf>. Acesso em: 11 nov. 2011.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Manual de Elaboração: plano plurianual 2008-2011**. Brasília: MP, 2007. Disponível em: <http://www.clad.org/5B879ABB-E75A-487F-876A-DD36A6F0F360/FinalDownload/DownloadId-9940890FBB42197FBD12682441A9281E/5B879ABB-E75A-487F-876A-DD36A6F0F360/siare_isis/innotend/evaluacion/brasil1/g9.pdf>. Acesso em: 29 nov. 2011.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Panorama da interoperabilidade no Brasil**. Org. Cláudia S. F. Mesquita e Nazaré L. Bretas. Brasília: MP/SLTI, 2010.

BRASIL. Portaria nº 185, de 13 de setembro de 2008. **Legislação**. Ministério do Turismo. Imprensa Nacional: Diário Oficial da União nº 186, seção 1, de 25 de setembro de 2008. p. 79 e 80.

BRASIL. **PPA 2012 - 2015 - Plano Mais Brasil**. Brasília: 2012. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/noticia.asp?p=not&cod=7571&cat=155&sec=10>>. Acesso em: 19 abr 2012.

BRONZO, Marcelo; HONÓRIO, Luiz. **O institucionalismo e a abordagem das interações estratégicas da firma**. Fórum - a teoria institucional em um contexto brasileiro: dinâmicas de inovação e imitação estratégicas da firma. FGV-EAESP: RAE-eletrônica, v. 4, n. 1, Art. 5, jan./jul. 2005.

CALMON, Kátia Maria Nasiaseni; GUSSO, Calmon Divonzir Arthur. **A experiência de avaliação do Plano Plurianual (PPA) do Governo Federal do Brasil**. Brasília: Ipea, 2002. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/61/71>>. Acesso em 09 nov. 2011.

CARNEIRO, Margareth F. Santos. **Gestão Pública: o papel do planejamento estratégico, gerenciamento de portfólio, programas e projetos e dos escritórios de projetos na modernização da gestão pública**. Rio de Janeiro: Brasport, 2010.

CAVALCANTE, Pedro. **Avaliação dos Programas do PPA: Estudo de Caso da Implantação do Orçamento por Desempenho**. Viçosa-MG: Administração Pública e Gestão Social – APGS, 2010.

CRESWELL, John W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. 3ª Ed. Porto Alegre: Artmed, 2010.

CUNHA, Carla Giane Soares da. **Avaliação de Políticas Públicas e Programas Governamentais: tendências recentes e experiências no Brasil**. George Washington University: 2006. Disponível em: <http://www.aec-tea.org/fabio/Avaliacao_Politicass.pdf>. Acesso em: 09 nov. 2011.

DIMAGGIO, Paul J.; POWELL, Walter W. **Jaula de ferro revisitada: isomorfismo institucional e racionalidade coletiva nos campos organizacionais**. American Sociological Association, 1983, v 48, n.2, p.147-160. In: CALDAS, Miguel P.; BERTERO, Carlos Osmar (coordenadores). **Teoria das Organizações**. Série ERA-Clássicos. São Paulo: Atlas, 2007.

EMBRATUR. **Regimento Interno**, 2011. Disponível em: <http://www.embratur.gov.br/lai_embratur/opencms/acessoainformacao/galerias/download/Regimento-Interno-da-EMBRATUR.doc>. Acesso em: 04 set. 2012.

FLICK, Uwe. **Introdução à pesquisa qualitativa**. 3ed. Porto Alegre: Artmed, 2009.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4 ed. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2008.

HALL, Richard H. **Organizações: estruturas, processos e resultados**. 8. ed. São Paulo: Prentice Hall, 2004.

LAWRENCE, Thomas B; WINN, Monika I; JENNINGS, P. Devereaux. **The Temporal Dynamics of Institucionalization**. The Academy of Management of Review, vol 26, n. 4, p. 624-644, 2001.

LIMA, Gleydson; West, Marcos; Beltrão, Paulo, Galhardo, Raphaela. **Interoperabilidade do InfraSIG-UFRN/MJ e os Sistemas Estruturantes do Governo Federal: um estudo de caso**. s/n. Disponível em: <<https://www.governoeletronico.gov.br/anexos/interoperabilidade-do-Infrasisig-ufrn-mj-e-os-sistemas-estruturantes-do-governo-federal-um-estudo-de-caso/view?searchterm=>>. Acesso em 21 abr. 2012.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Técnicas de Pesquisa**. 5 ed. São Paulo: Atlas, 2002.

MENELAU, Sueli. **O processo de institucionalização do curso de administração a distancia da UFRN**. Dissertação de Mestrado, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 2009.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. **PPA 2012-2015 prevê r\$ 5,4 trilhões até 2015**. Brasília: 2011. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/noticia.asp?p=not&cod=7573&cat=47&sec=8>>. Acesso em: 19 abr. 2012

MINISTÉRIO DO TURISMO. **Estrutura Regimental do Ministério do Turismo**, 2005. Disponível em: <http://www.turismo.gov.br/export/sites/default/turismo/o_ministerio/regimento/download_regimento/REGIMENTO_INTERNO_PUBLICADO_NO_D_O_U_24_10_05.pdf>. Acesso em: 11 nov. 2011.

MINISTÉRIO DO TURISMO. **Plano Estratégico 2012-2015**, 2012.

MINISTÉRIO DO TURISMO. **Plano Nacional de Turismo 2007/2010 – Uma Viagem de Inclusão**, 2007.

MINISTÉRIO DO TURISMO. **SIGTur vai monitorar ações do MTur e Embratur.** Reportagem. Brasília: 2008. Disponível em: <http://www.turismo.gov.br/turismo/noticias/todas_noticias/20081015.html>. Acesso em: 20 abr. 2012.

MOTTA, Paulo Roberto. **A modernização da administração pública brasileira nos últimos 40 anos.** Rio de Janeiro: RAP Edição Especial Comemorativa 87-96, 1967-2007.

NADER, Rosa Maria. **A avaliação como ferramenta para uma gestão pública orientada para resultados. O caso do Governo Federal Brasileiro.** CLAD, 2005. Disponível em: <http://bresserpereira.org.br/Documents/MARE/Terceiros-Papers/nader_terc.pdf>. Acesso em: 09 nov. 2011.

NEVES, J. L. Pesquisa Qualitativa: características, usos e possibilidades. **Caderno de Pesquisas em Administração.** São Paulo, v. 1, n. 3, 1996.

NOGUEIRA, Ronaldo Alves; CAVALCANTE, Pedro Luiz. **Avaliação e monitoramento:** duas experiências de institucionalização na gestão das políticas públicas no Poder Executivo Federal brasileiro. Bahia: CLAD, 2009.

OLLAIK, Leila Giandoni. **Coordenação intergovernamental:** o caso do SIGPlan. II Congresso Consad de Gestão Pública – Painel 52: Cooperação intergovernamental em gestão pública. Brasília: CONSAD, 2009. Disponível em: <<http://www.consad.org.br/sites/1500/1504/00000167.pdf>>. Acesso em: 21 abr. 2012.

OLIVEIRA, Helio Cincinato de. **Auditoria Governamental como instrumento de avaliação dos resultados dos programas governamentais:** Uma análise comparativa SIGPlan – Relatório de Gestão. Dissertação de Mestrado, Universidade de Brasília. Brasília, 2007.

PARES, A. VALLE. B. A Retomada do Planejamento Governamental no Brasil e seus desafios. In: GIACOMONI, J., PAGNUSSAT, J.L. (org.) **Planejamento e orçamento governamental.** Coletânea – volume 1. Brasília: ENAP, 2006.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA DO BRASIL, Câmara da Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do aparelho do Estado.** Brasília, 1995. Disponível em: <www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf> Acesso em 24 nov.2011.

RAPOSO, Mariana Reis. **Aprendizagem organizacional como fator de institucionalização na universidade corporativa da indústria da Paraíba – UCIP.** Dissertação de Mestrado, Universidade de Brasília. Brasília, 2006.

ROSSETTO, Carlos Ricardo; ROSSETTO, Adriana Marques. **Teoria Institucional e Dependência de Recursos na adaptação organizacional:** uma visão complementar. Fórum - a teoria institucional em um contexto brasileiro: dinâmicas de inovação e imitação. FGV-EAESP: RAE-eletrônica, v. 4, n. 1, Art. 7, jan./jul. 2005.

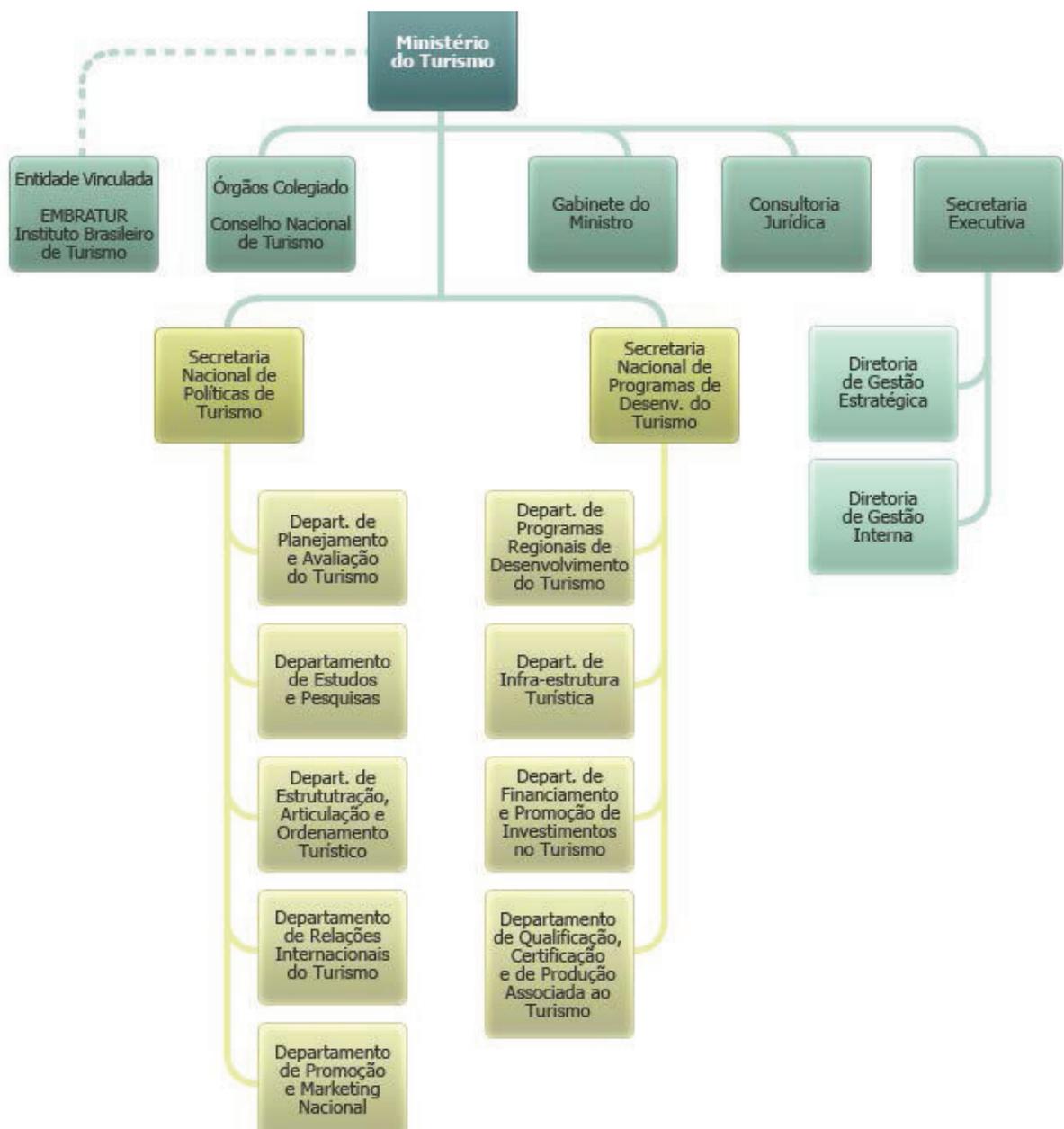
TORRES, Felício Ribas. **Aprendizagem e institucionalização de práticas de controle externo:** o papel de visitas técnicas do Tribunal de Contas da União. Dissertação de Mestrado. Universidade de Brasília. Brasília: 2006.

VASCONCELOS, Flávio Carvalho de; MACHADO-DA-SILVA, Clóvis L. **Apresentação.** Fórum - a teoria institucional em um contexto brasileiro: dinâmicas de inovação e imitação. FGV-EAESP: RAE-eletrônica, v. 4, n. 1, Art. 4, jan./jul. 2005.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisas de Administração.** 6ed. São Paulo: Atlas, 2005.

ANEXO

Anexo A – Organograma do Ministério do Turismo



Fonte: Ministério do Turismo (www.turismo.gov.br)

APÊNDICE

Apêndice A – Roteiro de entrevista



Universidade de Brasília

FACE - Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência da
Informação e Documentação

Graduação em Administração Pública

Roteiro de Entrevista

Senhor(a),

Estou elaborando uma pesquisa acadêmica pela Universidade de Brasília que abrange o sistema de monitoramento do Governo Federal e gostaria de obter informações, segundo seu ponto de vista, sobre SIGTur. Irei gravar a entrevista apenas para facilitar a transcrição.

Identificação do Entrevistado:

Nome:

Cargo:

Faixa Etária:

Tempo de atividade no MTur:

Setor:

Tempo de atividade com o SIGTur:

1) Como surgiu a idéia de criação do SIGTur?

2) Na sua opinião, qual(s) dos três aspectos você aponta como principal(s) na manutenção do SIGTur no MTur?

- pressão da lei

- outros órgãos que já terem implementado um sistema de monitoramento

- gestores do próprio órgão sentiram a necessidade de melhor acompanhamento interno

= > Você poderia comentar melhor sua resposta?

3) Como foram difundidas as ações do SIGTur no MTur para sua implementação?

4) Quais efeitos na gestão foram gerados a partir da implantação do SIGTur? Qual a colaboração do SIGTur na gestão do MTur?

5) Descreva os principais problemas que, na sua opinião, existem na operacionalização do SIGTur.

6) Você tem conhecimento de questionamentos internos quanto a utilização do SIGTur? Como isso se manifesta?

7) Você sabe dizer se o MTur mantém relações com outros órgãos que desenvolvem sistema de monitoramento? Essa articulação contribui para a eficiência e a eficácia do SIGTur?

8) Você acha que o SIGTur é aceito como ferramenta de gestão pelos departamentos? Se sim, como? Se não, por quê?

Obrigada!