

**UNIVERSIDADE DO VALE DO ITAJAI – UNIVALI
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA, PÓS-GRADUAÇÃO, EXTENSÃO E CULTURA –
PROPPEC
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E JURÍDICAS
PROGRAMA DE MESTRADO PROFISSIONALIZANTE EM GESTÃO DE
POLÍTICAS PÚBLICAS – PMGPP**

**AVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL
ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO DA GESTÃO PÚBLICA
EM CURITIBA**

MARIÂNGELA BEBER LOPES

**ITAJAÍ (SC)
2009**

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

**UNIVERSIDADE DO VALE DO ITAJAI – UNIVALI
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA, PÓS-GRADUAÇÃO, EXTENSÃO E CULTURA –
PROPPEC
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E JURÍDICAS
PROGRAMA DE MESTRADO PROFISSIONALIZANTE EM GESTÃO DE
POLÍTICAS PÚBLICAS – PMGPP**

**AVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL
ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO DA GESTÃO PÚBLICA
EM CURITIBA**

**Dissertação apresentada à Banca Examinadora
no Mestrado Profissionalizante em Gestão de
Políticas Públicas da Universidade do Vale do
Itajaí – UNIVALI, sob a orientação do Prof. Dr.
Guillermo Alfredo Johnson, como exigência
parcial para obtenção do título de Mestre em
Gestão de Políticas Públicas.**

**ITAJAÍ (SC)
2009**

APROVAÇÃO DA BANCA - ASSINADA

Substituir esta folha

DECLARAÇÃO DE ISENÇÃO DE RESPONSABILIDADE

Declaro para os devidos fins de direito e sob as penas da lei, que assumo total responsabilidade pelo aporte ideológico conferido ao presente trabalho. Isentando a Universidade do Vale do Itajaí, a coordenação do Programa de Mestrado Profissionalizante em Gestão de Políticas Públicas, a Banca Examinadora e o Professor orientador de toda responsabilidade acerca do mesmo.

Por ser verdade, firmo o presente.

Mariângela Beber Lopes

Mestranda

Itajaí

2009

***“Quando a gente acha que sabe todas as respostas,
vêm à vida e muda todas as perguntas.”***
(Luiz Fernando Veríssimo)

AGRADECIMENTOS

A Deus e a Nossa Senhora Aparecida do Perpétuo Socorro pelo apoio para enfrentar os desafios do dia a dia.

À minha família pela paciência e fortaleza.

Ao Presidente e Superintendente do IMAP pelo apoio e pela oportunidade.

Em especial à Diretora da APDI - Márcia Schlichting, pelo empurrão e pela dedicação estando sempre disponível a me escutar a cada passo do processo.

Aos colegas de trabalho do IMAP, pela força e paciência e por substituir-me quando da minha ausência.

A todos os colegas que tiveram a paciência de ler e reler o presente trabalho a título de correção e colaboração.

A Ana Maria Dyniewicz, pelos ensinamentos de metodologia e paciência nas leituras, obrigado pelo apoio, carinho, atenção e troca de experiências em cada encontro.

Ao meu orientador pela dedicação e pelo seu conhecimento nas leituras e orientações dirigidas.

Aos professores do Mestrado pelo ensinamento de diversos temas e pelo apoio constante durante os encontros.

Aos colegas de mestrado pelo apoio, carinho, atenção e troca de experiências em cada encontro.

SUMÁRIO

LISTA DE FIGURAS	viii
LISTA DE TABELAS	ix
LISTA DE QUADROS	x
LISTA DE SIGLAS	xi
RESUMO	xii
RESUMEN	xiii
INTRODUÇÃO	14
CAPÍTULO I	19
O ESTADO E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	19
1.1 O ESTADO E OS MOVIMENTOS DA REFORMA.....	19
1.1.1 No Brasil	25
1.2 ADMINISTRAÇÃO GERENCIAL À ADMINISTRAÇÃO ESTRATÉGICA	37
1.2.1 Administração Gerencial	38
1.2.2 Administração Estratégica.....	42
CAPÍTULO II	45
O MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	45
2.1 MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E OS INDICADORES DE GESTÃO	45
2.2 A CAPACIDADE DE INOVAÇÃO COMO DESAFIO ESTRATÉGICO NA GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL	50
2.3 EXPERIÊNCIAS DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO NO ÂMBITO INTERNACIONAL E NO ÂMBITO NACIONAL.....	53
2.3.1 O modelo de excelência em gestão pública – GESPÚBLICA	56
CAPÍTULO III	61
ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO DA GESTÃO PÚBLICA – IDGP	61
3.1 O CONTEXTO – A PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBA E A GESTÃO	61
3.1.1 Gestão Municipal 2005 – 2008.....	62
3.1.2 Gestão Municipal 2009 – 2012.....	65

3.2 CONSTRUÇÃO DO IDGP – INSTRUMENTO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO	66
3.2.1 Histórico do IDGP	66
3.2.2 Concepção de Construção do IDGP	70
CAPÍTULO IV	81
ANÁLISE DAS ENTREVISTAS SOBRE O IDGP	81
4.1 PERFIL E ANÁLISE DA AMOSTRA	81
4.2 COLETA E ANÁLISE DOS DADOS	84
4.3 CATEGORIAS PARA ANÁLISE DO IDGP	86
4.4 ANÁLISE DOS DEPOIMENTOS DE ACORDO COM AS CATEGORIAS	87
CONSIDERAÇÕES FINAIS	109
REFERÊNCIAS	112
ANEXOS	120

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Trajetória da Administração Pública no Brasil.....	34
Figura 2 - Matriz Tridimensional em forma de Cubo (Coso).....	55
Figura 3 - Modelo de Excelência em Gestão Pública.....	59
Figura 4 - Organograma Prefeitura Municipal de Curitiba (Anexo VII)	152
Figura 5 - Modelo de gestão de Estratégia (BSC).....	63
Figura 6 - Planilha do IDGP.....	75
Figura 7 - Modelo de Ficha de Descrição do Indicador (demais fichas em anexo)	76
Figura 8 - Modelo Painel de Bordo	79
Figura 9 - Passos para análise do conteúdo	85

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Quanto ao cargo ocupado	82
Tabela 2 - Quanto ao tempo de serviço público	83
Tabela 3 - Quanto ao tempo de atuação na PMC	83
Tabela 4 - Distribuição por Vínculo com o IDGP.....	84

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Formas de Reconhecimento Público – Curitiba.....	61
Quadro 2 - Integração de Referenciais Metodológicos na Gestão de Estratégia em Curitiba	64
Quadro 3 - Faixas de pontuação por critério do IDGP	77
Quadro 4 - Faixas de pontuação global do IDGP.....	78
Quadro 5 - Categorias para análise do IDGP	86
Quadro 6 - Oportunidades de Melhoria do IDGP.....	103

LISTA DE SIGLAS

BSC	Modelo de Gestão de Estratégia
COMESTRA	Comissão Especial de Estudos da Reforma Administrativa
COSO	<i>Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway /Commission</i>
IDGP	Índice de Desenvolvimento da Gestão Pública
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IDP	Índice de Desenvolvimento Previdenciário
IFDM	Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal
IMAP	Instituto Municipal de Administração Pública
IQV	Índice de Qualidade de Vida
IPEA	Instituto de Pesquisas Econômicas e Sociais Aplicadas
MARE	Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
PIB	Produto Interno Bruto;
PMC	Prefeitura Municipal de Curitiba
TCLE	Termo de Consentimento Livre e Esclarecido
UFPR	Universidade Federal do Paraná

RESUMO

LOPES, MARIÂNGELA B. AVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL: ESTUDO DE CASO DO ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO DA GESTÃO PÚBLICA EM CURITIBA. Dissertação (Mestrado Profissionalizante em Gestão de Políticas Públicas da Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI).

Esta iniciativa teve como proposta de estudo de caso, em que demonstra como ocorre a prática do monitoramento e avaliação da gestão municipal, na Prefeitura Municipal de Curitiba, por meio da estruturação e análise do Índice de Desenvolvimento da Gestão Pública (IDGP), instrumento de acompanhamento, monitoramento e avaliação de gestão pública municipal. O princípio defendido sustenta o monitoramento da gestão, não para medir resultados finais, e sim, o processo de gestão. Entende-se monitoramento e a avaliação, como partes de um processo sistêmico, que tem como objetivo valorizar a capacidade administrativa da gestão, nos princípios da administração gerencial, tendo como foco as prioridades de ação, o cidadão, os produtos e resultados, advindos da formulação e da gestão das políticas públicas no município. O estudo do instrumento do IDGP possui uma perspectiva integradora e sistêmica, tendo como base o Modelo de Excelência em Gestão Pública – Gespública. A ênfase se dá no eixo do monitoramento e avaliação, por meio de indicadores, de modo a monitorar a gestão local e estimular o processo de aprendizagem e a capacidade de governança em gestão pública municipal. Salienta-se que mais importante, que a pesquisa em si, os depoimentos coletados por meio das entrevistas são expressões claras de que na PMC, inaugura-se uma prática de excelência, onde os gestores podem ser ouvidos, construindo novos parâmetros de comparação, por meio de metodologia de avaliação da gestão pública, considerada inovadora.

Palavras-chave: Monitoramento, Avaliação da Gestão, Eficácia, Indicadores de Gestão.

RESUMEN

EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA MUNICIPAL: ESTUDIO DE CASO DEL ÍNDICE DE DESARROLLO DE LA GESTIÓN PÚBLICA EN CURITIBA.

Disertación (Maestría Profesional en Gestión de Políticas Públicas de la Universidad *Vale do Itajaí* – UNIVALI).

Esta iniciativa tuvo como propuesta un estudio de caso en el que se demuestra cómo es la práctica de monitoreo y evaluación de la gestión municipal en la Municipalidad de Curitiba, a través de la estructuración y análisis del Índice de Desarrollo de la Gestión Pública (IDGP), técnica de acompañamiento, monitoreo y evaluación de la gestión pública municipal. El principio defendido sostiene el monitoreo de la gestión para medir el proceso de gestión, y no apenas para medir resultados finales. Se entiende el monitoreo y la evaluación como partes de un proceso sistémico que tiene como objetivo valorizar la capacidad administrativa de la gestión en los principios de la administración gerencial, teniendo como foco las prioridades de la acción, el ciudadano, los productos y los resultados, provenientes de la formulación y de la gestión de las políticas públicas en el municipio. El estudio del instrumento IDGP propone una perspectiva integradora y sistémica, que tiene por base el Modelo de Excelencia en Gestión Pública – Gespública. Se da énfasis al eje de monitoreo y evaluación por medio de indicadores para acompañar la gestión local y estimular el proceso de aprendizaje y la capacidad de gobernanza en gestión pública municipal. Se destaca que, más importante que la investigación en sí, el estudio permitió la colecta de declaraciones en las entrevistas que son expresiones claras de que en la PMC se inaugura una práctica de excelencia, donde los gestores pueden ser oídos, construyendo nuevos parámetros de comparación a través de una metodología de evaluación de la gestión pública considerada innovadora.

Palabras llave: Monitoreo, Evaluación de la Gestión, Eficacia, Indicadores de Gestión.

INTRODUÇÃO

Esta iniciativa teve como proposta de estudo de caso demonstrar como ocorre a prática do monitoramento e avaliação da gestão municipal, na Prefeitura Municipal de Curitiba (PMC), por meio da estruturação e análise do Índice de Desenvolvimento da Gestão Pública (IDGP), instrumento de acompanhamento, monitoramento e avaliação de gestão pública municipal.

Considera-se que com o movimento da descentralização, a partir de 1995, com a Reforma Gerencial do Estado e com as novas responsabilidades advindas das esferas Federais e Estaduais, mudanças na capacidade de Governança em Gestão Pública no âmbito dos Municípios, se fazem necessárias.

À medida que o papel dos gestores muda, torna-se mais complexo, passa a ser menos “técnico” e mais “político” sendo, a estratégia de gestão, parte fundamental deste processo (BRESSER PEREIRA, 1999, p. 4).

O princípio defendido sustenta o monitoramento da gestão, não para medir resultados finais, e sim, o processo de gestão, entendendo que o monitoramento e a avaliação são partes de um processo sistêmico de planejamento estratégico, tendo como objetivo valorizar a capacidade administrativa da gestão municipal. Considera-se que as ideias têm de sair do papel. O discurso mobilizador precisa ser desdobrado em planos de ação, com objetivos fixados nos Contratos de Gestão de cada Órgão.

Assim, são fundamentais os mecanismos e instrumentos de monitoramento e avaliação da gestão pública, que privilegiam a tomada de decisão, a transparência, a ética pública e a definição das prioridades, tendo como princípios fundamentais a eficácia, eficiência e a efetividade neste processo. Esse movimento de transformação na esfera Municipal comporta uma série de medidas, acumulando avanços e retrocessos diante do processo de aprimoramento do gerenciamento interno do desempenho da gestão.

O município, enquanto espaço público possui uma dinâmica institucional própria de ação, com reflexos nos diversos campos da vida social do indivíduo. Assim, o desenvolvimento de novos modelos de gerenciamento, através de instrumentos diversificados que se caracterizam como experimentos de inovação são necessários, permitindo novas formas de análise sobre as institucionalidades democráticas.

Um vasto campo se abre para a análise da gestão estratégica e os possíveis campos de medição da *performance* nas organizações, visando a melhoria contínua.

Cabe aqui ressaltar que o gerenciamento e o monitoramento de programas e projetos de governo são fatores essenciais para o sucesso da administração. Embora existam diversas ferramentas de monitoramento da gestão pública, este trabalho tem como principal objeto de estudo a análise do Índice de Desenvolvimento da Gestão Pública (IDGP), construído e implantado na Gestão Municipal de 2005 – 2008. O presente estudo procura estimular o processo de aprendizagem e a capacidade de governança em gestão pública, contribuindo com os desafios da Administração Pública Municipal. Valendo-se do pressuposto de que:

O monitoramento da gestão pública responde ao seguinte princípio elementar: “não se pode conduzir com eficácia se o dirigente não conhece de maneira contínua e a mais objetiva possível os sinais vitais do processo que lidera e da situação na qual intervém”. (MATUS, 1994, p. 2).

O estudo do IDGP, no âmbito teórico, busca os conceitos de monitoramento e avaliação da gestão pública em experiências práticas, como se processam estes conceitos aplicados ao instrumento, objeto deste estudo de caso.

Considerando, ainda, que a Administração Municipal é um sistema complexo, faz-se necessário que os princípios constitucionais sejam respeitados e integrados às ações do Plano de Governo, bem como em todas as partes que a compõe. Assim, é imprescindível que o planejamento seja considerado como processo e o monitoramento e as avaliações contínuas da gestão municipal tenham formas de identificar e adequar as práticas às demandas existentes, pensando continuamente no processo de gestão e nos resultados a serem atingidos.

O que segue é uma contribuição para a construção de um processo sistemático e apropriado de avaliação da gestão municipal. Cabe aqui ressaltar que o IDGP não pretende abranger todas as dimensões da gestão. Pretende, sim, avaliar as práticas consideradas de excelência, no âmbito da gestão em Curitiba, mobilizando os gestores, a desenvolverem práticas de gestão que aperfeiçoem os processos de trabalho interno dos Órgãos municipais, para atingirem, da melhor forma, os resultados da Administração Municipal.

A importância deste estudo de caso, para a pesquisadora, faz parte do seu objeto de trabalho. E o fato de apresentar e defender este tema no atual *mestrado profissionalizante em gestão de políticas públicas*, da Universidade do Vale do Itajaí, vem fortalecer a prática profissional *na linha de dinâmicas institucionais das políticas públicas*. No âmbito da avaliação das políticas públicas e *dos modelos de análise e experimentos de inovação da gestão*.

O objetivo geral deste trabalho visa analisar, por meio do estudo de caso, a estruturação da prática do monitoramento e avaliação da gestão no âmbito municipal, na Prefeitura Municipal de Curitiba, por meio do Índice de Desenvolvimento da Gestão Pública (IDGP), instrumento de acompanhamento e avaliação de gestão municipal. O objetivo geral levanta alguns objetivos específicos, a saber:

1. Apresentar a Concepção Teórica e Fundamentos referentes ao estudo do Índice de Desenvolvimento da Gestão Pública;
2. Desenvolver o estudo de caso do “Índice de Desenvolvimento da Gestão Pública”, em Curitiba, como ferramenta de monitoramento e avaliação da gestão municipal, demonstrando: o contexto - A Prefeitura Municipal de Curitiba e a Gestão; a Construção do IDGP - instrumento de monitoramento e avaliação;
3. Proceder à análise do instrumento do IDGP.

A metodologia utilizada para a análise deste Estudo de Caso teve como base a pesquisa exploratória que envolve: pesquisa bibliográfica e documental; pesquisa qualitativa por meio de entrevista com gestores da PMC, envolvidos com o tema; e análise sobre o caso em questão.

Apresenta-se o esquema de estudo para esta dissertação, no anexo I, deste documento.

O estudo de caso do IDGP segue o protocolo segundo Yin (2001, p. 89) e inclui as seguintes seções para este caso:

- a) visão global do projeto: informa acerca do cenário em que será desenvolvido o estudo de caso.
- b) procedimentos de campo: envolve o acesso à organização e às informações do estudo;
- c) determinação das questões: constituem as informações que devem ser coletadas e quais as fontes de informações;
- d) guia de elaboração do relatório: processo de desenvolvimento do estudo.

A pesquisa bibliográfica foi constituída principalmente de livros e artigos científicos, para elaboração do referencial teórico sobre o tema. Segundo Diez (2002, p. 18) “o objetivo da pesquisa bibliográfica, visa compreender as principais contribuições teóricas existentes sobre um determinado tema-problema ou recorte, considerando-se a produção existente.”

A pesquisa documental tem como base: documentos referentes a algumas práticas de avaliação existentes, como: relatórios, planilhas, questionários, arquivos técnicos, slides de oficinas; e documentos gerados para a formulação e implementação do IDGP.

De acordo com Gil (2002, p. 45):

A pesquisa documental assemelha-se muito à pesquisa bibliográfica. A diferença essencial entre ambas está na natureza das fontes. A pesquisa documental vale-se de materiais que não receberam ainda tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetos da pesquisa.

O levantamento dos depoimentos sobre o tema, pesquisa qualitativa é realizada por meio de entrevista, parcialmente estruturada, com foco, nos pontos de interesse a serem levantados sobre o tema do estudo de caso. A entrevista tem caráter de coleta de depoimentos de atores envolvidos no processo do IDGP. As entrevistas foram realizadas no período definido, e respectivo protocolo de entrevista encontra-se no anexo V, deste documento.

A pesquisa qualitativa tem caráter não probabilístico, com amostra por conveniência, é formada por atores escolhidos de forma intencional, caracterizados como interlocutores qualificados com o tema em questão:

- Participaram diretamente na elaboração do instrumento do IDGP;
- Participaram da aplicação da pesquisa do IDGP desde 2007; e
- Consultores externos a PMC que participaram da divulgação e continuidade do processo do IDGP a partir de 2008.

A pesquisa qualitativa será finalizada quando houver saturação de informação.

Para delimitação do número de entrevistas, segundo Dyniewicz, (2007):

Utiliza-se o critério de “exaustão” ou “saturação”, segundo o qual o pesquisador efetua entrevistas em número suficiente para permitir certa reincidência das informações, garantindo um máximo de diversificação e abrangência para a reconstituição do objeto no conjunto do material, verificando assim a formação de um todo (MINAYO, 1999 apud DYNIEWICZ, 2007, p. 33).

Os atores enquadrados nos critérios de elegibilidade serão esclarecidos quanto: aos objetivos da pesquisa, a garantia quanto ao sigilo e proteção da imagem, o acesso aos dados parciais e finais, bem como outras questões éticas envolvidas com a pesquisa. Também, na possibilidade de recusa, ou desistência, a qualquer momento da pesquisa, terá a garantia que isto não lhe trará nenhum tipo de prejuízo.

Aqueles que concordaram em participar da entrevista assinaram o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE), anexo VI, para resguardá-los de qualquer eventualidade.

Foram considerados como Critérios de Elegibilidade da Amostra:

- Possuir o nível de escolaridade Ensino Médio ou Superior;
- Ter participado diretamente na elaboração do instrumento do IDGP;
- Ter participado da aplicação da pesquisa do IDGP, desde 2007;
- Ter participado como consultor externo a PMC, na divulgação e continuidade do processo do IDGP, a partir de 2008.
- Aceitar participar da pesquisa assinando o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE).

Os dados foram coletados por meio de formulário específico e os depoimentos gravados, realizados no próprio local de trabalho da pesquisadora. Os dados foram transcritos e analisados por aproximação de respostas.

Segundo Zacarias (2006, p. 33), “a tarefa de análise implica, no primeiro momento, na organização de todo o material, dividindo-o em partes, relacionando essas partes e procurando identificar tendências e padrões relevantes.”

A análise de dados de natureza qualitativa foi realizada através de: Leitura flutuante, unidade de significado (ideias), categorização das respostas, tendo a análise os seguintes passos, apontados na figura 9 (p. 85).

CAPÍTULO I

O ESTADO E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Excluído: ¶

Esta etapa apresenta a base teórica que fundamenta o presente estudo, não tendo a pretensão de esgotar o que existe na bibliografia. Representa apenas uma seleção direcionada para os objetivos delineados.

1.1 O ESTADO E OS MOVIMENTOS DE REFORMA

a) Estado Liberal

O Liberalismo: Corrente política que se afirma na Europa, mas também na América do Norte a partir de meados do século XVIII. Combate o intervencionismo do Estado em todos os domínios. Na economia defende a propriedade e a iniciativa privada, assim como a auto-regulação econômica através do mercado. Na política preconiza um Estado mínimo confinado a simples funções judiciais e de defesa (MERQUIOR, 1991).

O Liberalismo social, no início do século XX, tal como outras formas de liberalismo, vê a liberdade individual como um objetivo central. A diferença está no que se define por liberdade, para o liberalismo clássico, liberdade é a inexistência de compulsão e coerção nas relações entre os indivíduos, já para o liberalismo social a falta de oportunidades de emprego, educação, saúde, etc., podem ser tão prejudiciais para a liberdade como a compulsão e coerção. O pensamento liberal é marcado por uma enorme diversidade de idéias, que foram evoluindo de acordo com a própria sociedade. John Lock conta-se entre os pioneiros do liberalismo, ao defender um conjunto de direitos naturais inalienáveis do indivíduo anteriores à própria sociedade: a liberdade, a propriedade e a vida (MERQUIOR, 1991). Entre as grandes referências clássicas do pensamento liberal, conta-se entre outros:

Excluído: ¶

Adam Smith (1723-1790): O papel do Estado na economia devia de ser reduzido, sendo esta confiada à auto-regulação do mercado. O Estado deve limitar-se a facilitar a produção privada, a manter a ordem pública, fazer respeitar a justiça e proteger a propriedade.

Smith defende ainda a concorrência entre os privados, num mercado livre, acreditando que os seus interesses naturalmente se harmonizariam em proveito do coletivo (BOBBIO, 1988).

Jeremy Bentham (1748-1832): Defende uma concepção otimista da iniciativa privada, ao afirmar que quando um indivíduo trabalha para concretizar os seus objetivos económicos, está igualmente a contribuir para o desenvolvimento da riqueza de todos. O Estado devia evitar interferir no desenvolvimento da sociedade, limitando-se a função judiciária e a garantir a segurança da riqueza adquirida pelos particulares (BOBBIO, 1988).

Edmund Burke (1729-1797): O Estado é o pior inimigo da sociedade e da riqueza coletiva. Condena qualquer tipo de intervenção do Estado na economia.

Thomas Malthus (1766-1834): Muito popular no início do século XIX afirma claramente que o Estado devia limitar-se a proteger os mais ricos, recusando quaisquer direitos aos pobres. O único conselho que lhes dá é que não se reproduzam (BOBBIO, 1988).

Wilhelm Von Humboldt (1767-1835): O crescimento do Estado é associado ao mal. O aumento da burocracia só pode gerar a ruína dos cidadãos. Humboldt defende um Estado mínimo (BOBBIO, 1988).

John Stuart Mill (1806-1873): A principal função do Estado é a de procurar promover as melhores oportunidades de desenvolvimento pessoal e social para todos os indivíduos, nomeadamente através da educação. Não devia ser aceite a intervenção do Estado em coisas que os indivíduos sejam capazes de resolver por si (BOBBIO, 1988).

O liberalismo acabou por conduzir as sociedades europeias liberais para a guerra. As revoltas e revoluções sucedem-se. No plano internacional, a Iª Guerra Mundial (1914-1918), mergulha as sociedades no caos. A crise de 1929 abala ainda mais toda a confiança no mercado. Como reação aos excessos do liberalismo, nos anos 20 e 30 emergem regimes totalitários em nome da defesa dos interesses coletivos. A preocupação com as políticas sociais e a regulamentação do mercado estava na ordem do dia. Os Estados crescem em número de funcionários e desdobram-se em múltiplas funções. O Estado-Providência consegue assegurar o Bem-Estar à maioria da população em muitos países que o implantam (BOBBIO, 1988).

O maior exemplo histórico disso é a própria Revolução Francesa, movimento político e ato de força que leva ao fim o Absolutismo, caracterizado pela culminação de inúmeros movimentos promovidos por uma nova classe que já vinha se constituindo, ganhando expressão e poder económico, mas que precisava do poder político naquele momento representado pela tomada de posse do Estado (PINHO, 2001, p. 18).

Em finais dos anos 70, o liberalismo volta a ressurgir. Em nome da globalização apela-se à liberdade de comércio internacional, ao fim do protecionismo. A fim de tornar mais atrativos os países para investidores nacionais e estrangeiros, apela-se à redução dos impostos, ao fim da intervenção do Estado em muitos setores agora potencialmente lucrativos (saúde, educação, transportes, energia, comunicações, água, etc.). Ao Estado-Providência passa a opor o Estado-Mínimo. Após duas décadas de políticas liberais, constata-se que as desigualdades entre os países aumentaram (os ricos e os pobres estão agora mais distantes), as políticas sociais foram reduzidas à sua mínima expressão em muitos países.

No plano teórico os liberais incorporaram nos anos 70 a questão dos direitos humanos, e passam a servir-se desta argumentação defender coisas muito distintas como o fim das ditaduras, a abertura de mercados, a livre circulação de mercadorias e pessoas, etc.

Na definição de Srour (1998, p. 221-224),

algumas características de Estado neste período. Salienta que o Estado deve induzir o desenvolvimento econômico, através de políticas de indicativo e incentivo. Característica da livre iniciativa na competição econômica e na legitimidade do lucro, como alavanca para o progresso e economia de mercado. Para o autor, o Estado é concebido como o Estado de cidadãos. A lei deve restringir-se às ações dos governantes. A representação através do voto funciona de modo regular com vistas a garantir a participação cidadã. Estão asseguradas oportunidades iguais a todos, mas a principal motivação dos indivíduos é a realização dos seus interesses particulares.

b) O Estado Socialista

A social-democracia (ou socialdemocracia) é uma ideologia que surgiu no fim do século XIX e início do século XX por partidários do marxismo que acreditavam que a transição para uma sociedade socialista poderia ocorrer sem uma revolução, mas por meio de uma evolução democrática. A ideologia social-democrata prega uma gradual reforma legislativa do sistema capitalista a fim de torná-lo mais igualitário, geralmente tendo em meta uma sociedade socialista (IANNI, 1980).

A questão social é produzida e reproduzida na sociedade capitalista de forma ampliada em decorrência das relações de produção que se constituem com base na estrutura da sociedade e que, em determinadas circunstâncias históricas, com a criação de um excedente possibilitou a apropriação privada dos meios de produção, culminando com o aparecimento de classes sociais desiguais e contraditórias – “os *possuidores* de propriedade e os *trabalhadores* sem propriedade” (MARX, 2002, p. 110) - portadores de características específicas.

O capitalismo apresenta um caráter específico de trabalho e de riqueza. Com a apropriação privada dos meios produtivos - compreendido como o conjunto das condições concretas para a objetivação do trabalho - o trabalhador, despossuído das condições materiais necessárias para a reprodução de sua vida, coloca-se na sociedade do capital como trabalhador livre, possuidor unicamente de sua força de trabalho que é vendida ao capitalista, assumido assim a qualidade de trabalhador assalariado como único meio para a satisfação de suas necessidades vitais. No mesmo processo, do trabalhador é alienada a mais-valia, como produto do trabalho expropriado ou não pago. Na sociedade capitalista, a mercadoria apresenta um papel de destaque nas relações de circulação, como um valor, apresentando-se tanto de forma objetiva quanto na forma de potencial da força de trabalho, sendo a mais valia a finalidade e o motor do processo produtivo capitalista. Yamamoto (2001, p. 13) contribui quando afirma que:

A forma específica de valor – a forma mercadoria e seu fetiche – entram tanto nas relações de circulação, quanto aqueles que têm lugar entre os agentes de produção. Ela inverte e subverte o sentido das relações sociais em um amplo processo de mistificação e retificação, submetendo as relações entre os homens às relações entre coisas.

Ao analisar o desenvolvimento do sistema capitalista, a teoria marxista identifica a gênese da questão social, ou seja, as condições materiais e relações sociais que produzem e reproduzem a desigualdade entre as classes, condicionada pelo acúmulo de capital. O aumento da produtividade torna-se o motor do progresso da acumulação, que permite o desenvolvimento dos meios produtivos, alterando suas bases técnicas e o valor do capital. Tais são os avanços técnicos e científicos que, ao serem incorporados, aumentam a lucratividade e potencializam a produção, seja diminuindo o tempo empregado ou intensificando e ampliando a jornada da força de trabalho, medidas estas que contribuem para reduzir o tempo de trabalho socialmente necessário. A introdução de bases técnicas avançadas diminui a necessidade de emprego de capital variável - força de trabalho, ampliando a capacidade produtiva, e deste modo, produzem e reproduzem uma massa de população trabalhadora desnecessária as demandas da produção. O decréscimo relativo do capital variável aparece inversamente como crescimento absoluto da população trabalhadora, mais rápido que os meios de sua ocupação. Assim, o processo de acumulação produz uma população relativamente supérflua e subsidiária às necessidades médias de seu aproveitamento pelo capital. É a lei da população deste regime de produção: com a

acumulação, obra da própria população trabalhadora, esta produz, em volume crescente, os meios de seu excesso relativo (IAMAMOTO, 2001).

Para definir algumas características de Estado neste período, Srour (1998), salienta que o Estado deve ser controlado pelas classes subalternas que formam a maioria do povo, através de conselhos populares. Para o autor não é preciso acabar com a economia do mercado: basta organizá-la através de um planejamento flexível e colocá-la a serviço da maioria. Pressupõe a construção de uma sociedade igualitária, no longo prazo, em que são suprimidas as distinções de classe e é abolida a exploração da força de trabalho, o grupo luta por uma sociedade pluralista com democracia econômica e co-gestão nas empresas.

c) O Estado do Bem-Estar Social

Ainda que se identifiquem posições teóricas analíticas diferenciadas sobre os fundamentos e as origens do Estado de Bem-Estar, há um relativo consenso quanto à importância da teoria de Keynes para seu desenvolvimento. Esta teoria atribui ao Estado o poder regulador econômico da conjuntura, efetuando, além desse papel, outras medidas, como a implementação de serviços sociais como forma de aumentar a demanda em momentos em que não seja suficiente para manter o pleno emprego. Busca desenvolver políticas para manter o crescimento econômico, garantindo demanda para o consumo, assim como amenizar os riscos que os trabalhadores assalariados e suas famílias estão submetidos numa sociedade capitalista. Deste modo, o Estado de Bem-Estar Social contribuiu para o crescimento econômico e para o período de prosperidade pela redistribuição de renda a favor dos assalariados, permitindo aumento no consumo de novos produtos e atendendo as necessidades das classes trabalhadoras pela prestação de serviços de saúde, educação, previdência e assistência social. Entretanto, o Estado de Bem-Estar Social vem repor o caráter contraditório do Estado, apontado anteriormente, na suas relações entre as classes sociais (BOBBIO, 1986).

O fato é que na produção/reprodução da sociedade capitalista, o antagonismo de classe coloca-se no cenário político, transformando as relações entre Estado, sociedade e mercado, travando mecanismos que, através do Estado, por um lado produzem e reproduzem a sociedade de mercado, e por outro atendem às necessidades de reprodução da classe trabalhadora.

Tal como citado em Ramos (2003, p. 01) na visão de Bauman (1999), entre:

[...] A origem da social democracia remonta a 1875, [...] uma base operária forte sempre foi uma das características da social democracia. [...] No séc. XX, a partir da crise econômica de 1929, ocorre uma transformação, as conquistas do Estado do Bem-Estar Social, ou “Welfare State”, foram indiscutíveis.

A partir dos finais dos anos 1960 e início dos 1970, este modelo de desenvolvimento keynesiano/fordista passa a dar sinais de esgotamento, caracterizado por estagnação, instabilidade financeira e queda de produtividade. Com o acirramento da concorrência internacional, os empresários industriais apresentam-se cada vez mais subordinados à dinâmica financeira, deslocando-se dos compromissos trabalhistas afirmados com o Estado de Bem-Estar Social e responsabilizando os trabalhadores pela queda de produtividade devido aos custos trabalhistas e “pelos *obstáculos à competição* supostamente gerados pelos instrumentos regulatórios e pelas políticas sociais do Estado.” (MATTOSO, 1995, p. 57).

A ruptura com os compromissos do Estado de Bem-Estar Social favoreceu a introdução das medidas de reestruturação com a internacionalização produtiva e financeira internacional, com predomínio do capital financeiro, como forma de superação da crise.

O Consenso de Washington vem marcar as principais políticas neoliberais de ajustes econômicos indicando medidas de caráter estrutural aos países capitalistas como a desregulamentação dos mercados, a abertura comercial e financeira, a privatização do público e redução do tamanho e do papel do Estado. A este processo acrescenta-se a profunda mudança no padrão produtivo, tecnológico, organizacional e de gestão da força de trabalho, articulada a grandes inovações tecnológicas de base eletrônica, microeletrônica e informática, que alteraram as bases materiais de produção e reprodução social. Motta (1995, p. 80) ressalta que o Consenso de Washington, e suas políticas neoliberais de reestruturação para a superação da crise, são “um dos meios pelos quais a burguesia internacional imprime uma direção política de classe [...] afirmando-se como um instrumento formador de uma racionalidade política, cultural e ética da ordem burguesa.”

Nesta lógica, os mercados financeiros ganham ênfase com transações que envolvem grandes quantias de capital sem qualquer compromisso com a produção. Como consequência deste processo, há aumento da concorrência internacional e melhoria da qualidade dos produtos em virtude da ampliação máxima do mercado, bem como concentração, polarização, marginalização e instabilidade financeira.

A este processo soma-se a forte desregulamentação estatal onde a menor intervenção do Estado propicia maior flexibilidade ao mercado. No discurso neoliberal, o Estado deve ser reduzido incluindo “o corte e a reorientação dos gastos públicos, a redução do Estado a dimensões mínimas – administração da Justiça, segurança externa e a manutenção da ordem interna – e a privatização das demais funções públicas, incluindo as políticas de proteção social.” (PEREIRA, 2000, p. 126).

Diminuindo o grau de intervenção estatal, há grande estímulo a livre negociação entre capital e trabalho, efetivando o surgimento de novas formas de emprego, como eventual, temporário e de tempo parcial, no qual o assalariamento fica a margem do aparato legal e sem a segurança dos direitos trabalhistas. Efetiva-se assim, a estrutura de emprego e renda contemporânea, caracterizada pelo subemprego. O emprego vem transformando-se em diferentes tipos de ocupação, substanciado por um estado de precário nas relações de trabalho, no qual são substituídas as relações formalizadas de emprego por relações informais de compra e venda da mão de obra.

Welfare State, ou Estado Assistencial, pode ser definido como o Estado que garante renda, alimentação, saúde, habitação, educação, assegurados a todo o cidadão, não como caridade, mas como direito político (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 2000, p. 416).

Chamado tanto de pluralismo de bem-estar, quanto de bem-estar misto ou “*Welfare Mix*”, esta nova modalidade de atendimento às demandas sociais parte do pressuposto da divisão de responsabilidades entre Estado, sociedade civil e mercado, no qual a ação se dá de forma compartilhada entre as três esferas. O Estado não mais se coloca como o principal responsável pela proteção social, havendo uma distribuição entre os setores não-governamentais.

O desenvolvimento de projetos e de programas de cunho social no “*Welfare Mix*” vem exaltar o fortalecimento das parcerias intersetoriais.

Os discursos que incentivam as “parcerias”, descrevem como uma forma de investir no social onde há a integração de recursos e esforços entre dois ou mais atores: governo, empresas privadas, comunidade e entidades da sociedade civil.

1.1.1 No Brasil

Apresenta-se aqui um breve panorama histórico de transformações pelo qual tem passado a administração pública brasileira, enfatizando três grandes reformas que se sucederam a partir de meados de 1930, separadas em si por intervalos de 30 anos 1937, 1967 e 1995 -1998 de acordo com o autor Frederico Lustosa da Costa (2008).

O processo de formação do Estado Nacional, a partir de suas raízes coloniais, ao longo do Império (1882-1889) e da chamada República Velha (1889-1930). Embora seja desse período a cristalização das principais características do Estado brasileiro apontadas anteriormente, observa-se que a própria diferenciação do aparelho de Estado e a criação de novas instituições fazem parte da dinâmica de instauração da modernidade. Estado e mercado, autônomos com relação à ordem do sagrado e à dominação patriarcal e cada vez mais separados entre si, constituem as bases da formação social moderna. Seu desenvolvimento, consideradas as características do contexto local, se dá no sentido da racionalização. A burocracia está no horizonte da administração pública que se consolida e atualiza. Se esse movimento se deu de forma lenta e superficial nos primeiros 100 anos de história do Brasil independente, ele vai encontrar seu ponto de inflexão e aceleração na Revolução de 1930 (COSTA, 2008).

De fato, a partir desse marco e durante a maior parte do século XX, o Brasil empreendeu um continuado processo de modernização das estruturas e processos do aparelho de Estado.

Como resposta a transformações econômicas e sociais de largo alcance, esse esforço se desenvolveu ora de forma assistemática, pelo surgimento de agências governamentais que se pretendia fossem ilhas de excelência com efeitos multiplicadores sobre as demais, por meio das reformas realizadas no governo federal, em 1938, 1967 e a partir de 1995.

A chamada “Revolução de 1930” representou muito mais do que a tomada do poder por novos grupos oligárquicos, com o enfraquecimento das elites agrárias. Significou, na verdade, a passagem do Brasil agrário para o Brasil industrial. Para compreender essa transformação e a emergência do modelo de crescimento que presidiu o desenvolvimento nacional no século XX, é preciso entender como se dava a inserção do país na economia internacional e como o Brasil viveu a Grande Depressão (COSTA, 2008).

O Brasil era uma economia periférica apoiada na exportação de produtos primários entre os quais se destacava o café, principal item da pauta de exportações. Por outro lado, a impossibilidade de continuar importando para satisfazer a demanda por produtos industrializados estimulou uma série de iniciativas de produção industrial para substituir bens importados. Praticava-se assim, de forma intuitiva, uma política keynesiana, onde o Estado exercia um papel fundamental na manutenção da demanda agregada, pela transferência de rendas para o trabalhador consumidor, e estimulava a substituição de importações (COSTA, 2008).

Enfrentando a oposição político-partidária e a ação organizada do movimento integralista e a ação revolucionária dos comunistas, o governo encontrou o pretexto de que precisava para desfechar um golpe de Estado que se deu em novembro de 1937, instituindo o chamado Estado Novo. A ditadura fechou o Congresso Nacional e as assembleias legislativas, suspendeu as garantias constitucionais, destituiu os governadores eleitos, centralizou recursos, aboliu as bandeiras e os hinos estaduais, prendeu e perseguiram adversários e opositores e outorgou uma nova constituição, a dita polaca. A centralização passa a constituir um princípio de organização do Estado brasileiro que se aplica de forma sistemática em todos os setores e níveis de estruturação territorial.

A partir de 1937, promoveu uma série de transformações no aparelho de Estado, tanto na morfologia, quanto na dinâmica de funcionamento. Nesse período foram criados inúmeros organismos especializados e empresas estatais (LIMA JÚNIOR, 1998). De todas essas medidas, a mais emblemática foi à criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), “o líder incontestado da reforma e, em grande parte, seu executor” (WAHRLICH, 1974, p. 29). O DASP foi efetivamente organizado em 1938, com a missão de definir e executar a política para o pessoal civil, inclusive a admissão mediante concurso público e a capacitação técnica do funcionalismo, promover a racionalização de métodos no serviço público e elaborar o orçamento da União. O DASP tinha seções nos estados, com o objetivo de adaptar as normas vindas do governo central às unidades federadas sob intervenção. O DASP foi relativamente bem-sucedido até o início da redemocratização em 1945, quando houve uma série de nomeações sem concurso público para vários organismos públicos. A liberdade concedida às empresas públicas, cujas normas de admissão regulamentadas pelos seus próprios estatutos tornavam facultativa a realização de concursos, foi em parte responsável por tais acontecimentos.

Cinco anos depois de deixar o governo, Getúlio Vargas foi eleito presidente da República, pelo voto direto, em três de outubro de 1950. Vargas assumiu o governo, com

poderes limitados pela Constituição de 1946, para cumprir um programa francamente nacionalista e reformista, prometendo ampliar os direitos dos trabalhadores e investir na indústria de base e em transportes e energia, o que requeria o aumento da intervenção do Estado no domínio econômico (COSTA, 2008).

Depois de um tumultuado período de transição de mais de um ano, com golpes, contragolpes, a eleição e a tentativa de impedimento da posse do eleito, assumiu o governo em 1956, Juscelino Kubitschek de Oliveira. Seu Plano de Metas tinha 36 objetivos, com destaque para quatro setores-chave: energia, transporte, indústria pesada e alimentação. Propugnava a industrialização acelerada, apoiada na associação entre capitais nacionais e estrangeiros, com ênfase na indústria de bens duráveis, dando prioridade à indústria automobilística e ao transporte rodoviário. Seu lema era a realização de "50 anos em cinco" e a meta símbolo era a construção da nova capital do país, Brasília (MENDONÇA, 1990, p. 335 apud COSTA, 2008, p. 848).

Era uma fase de grande euforia e de afirmação nacionalista. Do ponto de vista institucional, a década que vai de 1952 a 1962 foi marcada pela realização de estudos e projetos que jamais seriam implementados. A criação da Comissão de Simplificação Burocrática (COSB) e da Comissão de Estudos e Projetos Administrativos (CEPA), em 1956, representa as primeiras tentativas de realizar as chamadas reformas globais. A primeira tinha como objetivo principal promover estudos visando à descentralização dos serviços, por meio da avaliação das atribuições de cada órgão ou instituição e da delegação de competências, com a fixação de sua esfera de responsabilidade e da prestação de contas das autoridades. A CEPA teria a incumbência de assessorar a presidência da República em tudo que se referisse aos projetos de reforma administrativa (COSTA, 2008).

De acordo com Lima Júnior (1998) esse período se caracteriza por uma crescente cisão entre a administração direta, entregue ao clientelismo e submetida, cada vez mais, aos ditames de normas rígidas e controles, e a administração descentralizada (autarquias, empresas, institutos e grupos especiais *ad hoc*), dotados de maior autonomia gerencial e que podiam recrutar seus quadros sem concursos, preferencialmente entre os formados em *think tanks* especializados, remunerando-os em termos compatíveis com o mercado. Constituíram-se assim ilhas de excelência no setor público voltadas para a administração do desenvolvimento, enquanto se deteriorava o núcleo central da administração. Embora tenha havido avanços isolados durante os governos de Getúlio Vargas, Juscelino Kubitschek, Jânio Quadros e João Goulart, o que se observa é a manutenção de práticas clientelistas, que

negligenciavam a burocracia existente, além da falta de investimento na sua profissionalização.

A cada desafio surgido na administração do setor público, decorrente da própria evolução socioeconômica e política do país, a saída utilizada era sempre a criação de novas estruturas alheias à administração direta e o consequente adiamento da difícil tarefa de reformulação e profissionalização da burocracia pública existente (TORRES, 2004, p. 151).

Já, a partir dos anos 50-60, novas modernizações, estabeleceram disparidades organizacionais, no estilo e forma de atuação (TEIXEIRA; SANTANA, 1994).

Para Fernandes (1960, p. 101-103):

A transformação lenta e desigual da sociedade brasileira tem reduzido à formação de atitudes e concepções políticas novas, vinculadas a compreensão racional de interesses sociais e à polarização de obrigações morais criadas pelos padrões de solidariedade social em emergência. [...] o ritmo de mudança das diversas esferas culturais e institucionais de uma sociedade dada, umas esferas podem se transformar com maior rapidez do que outras, introduzindo-se um desequilíbrio variável na integração delas entre si. Quando isso ocorre, é óbvio que no período de transição se produzem atritos e tensões resultantes das próprias condições da mudança social. As expectativas de comportamento antigas e as recém-formadas coexistem, durante algum tempo, criando fricções no ajustamento dos indivíduos às situações sociais que são por elas reguladas socialmente. [...] Vários fenômenos resultaram destas transformações, [...] que se revelou prematuramente tanto na direção dos partidos quanto na ação dos governos. As medidas que foram tomadas, mesmo nos períodos de maior ebulição política e administrativa, que se sucederam à Revolução de 30, não eram de molde a promover as inovações que se faziam socialmente necessárias. O Estado ficou divorciado da Nação se não em bloco, o que seria impossível, pelo menos em diversos setores de importância vital para a existência e a sobrevivência do Brasil como uma comunidade política. [...] Surgem daí dois caminhos que se abrem à iniciativa dos *homens públicos*. Um que vem sendo seguido e pressupõe uma filosofia política baseada na crença no futuro e nos efeitos dos processos espontâneos da evolução da sociedade brasileira. Outro que implica a escolha de uma ética da responsabilidade e a decisão de ampliar, onde for possível a previsão e a intervenção racional, as articulações orgânicas que devem existir entre o Estado e a Nação na sociedade brasileira. [...] Em síntese, os partidos e os governos precisam optar entre um Estado que é demasiadamente caro e ineficiente, e um Estado que possa se tornar fonte de garantias sociais para todos os cidadãos e fator de prosperidade da Nação.

Ainda em 1964, o novo governo retirou do Congresso Nacional o projeto de lei elaborado pela Comissão Amaral Peixoto para reexame do assunto por parte do Poder Executivo. Instituiu a Comissão Especial de Estudos da Reforma Administrativa (COMESTRA), presidida pelo ministro extraordinário para o planejamento de coordenação

econômica, com o objetivo de proceder ao “exame dos projetos elaborados e o preparo de outros considerados essenciais à obtenção de rendimento e produtividade da administração federal.” (WAHRLICH, 1974, p. 44).

Em 1965 teve início a reforma tributária que se consolidou com a Constituição de 1967, uniformizando a legislação, simplificando o sistema e reduzindo o número de impostos. Ela trouxe uma brutal concentração de recursos nas mãos da União, esvaziando financeiramente estados e municípios que ficaram dependentes de transferências voluntárias (WAHRLICH, 1974).

Do trabalho dessa comissão e das revisões que se seguiram em âmbito ministerial resultou a edição do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, o mais sistemático e ambicioso empreendimento para a reforma da administração federal. Esse dispositivo legal era uma espécie de lei orgânica da administração pública, fixando princípios, estabelecendo conceitos, balizando estruturas e determinando providências. O Decreto-Lei nº 200 se apoiava numa doutrina consistente e definia preceitos claros de organização e funcionamento da máquina administrativa (WAHRLICH, 1974).

Em primeiro lugar, prescrevia que a administração pública deveria se guiar pelos princípios do planejamento, da coordenação, da descentralização, da delegação de competência e do controle. Em segundo, estabelecia a distinção entre a administração direta – os ministérios e demais órgãos diretamente subordinados ao presidente da República – e a indireta, constituída pelos órgãos descentralizados – autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista. Em terceiro, fixava a estrutura do Poder Executivo Federal, indicando os órgãos de assistência imediata do presidente da República e distribuindo os ministérios entre os setores político, econômico, social, militar e de planejamento, além de apontar os órgãos essenciais comuns aos diversos ministérios. Em quarto, desenhava os sistemas de atividades auxiliar-pessoais, orçamento, estatística, administração financeira, contabilidade e auditoria e serviços gerais. Em quinto, definia as bases do controle externo e interno. Em sexto, indicava diretrizes gerais para um novo plano de classificação de cargos. E finalmente, estatuiu normas de aquisição e contratação de bens e serviços (COSTA, 2008).

Dentro das concepções de Teixeira e Santana (1994, p. 9),

nos anos 70, pelo fortalecimento da estrutura estatal autoritária que se estabelece a partir de 1964, um novo avanço no papel do estado se estabelece como principal investidor na economia, diversificando a máquina estatal. Sendo que a crise econômica dos anos 80 começa a minar as bases de tal modelo.

Para os autores dois caminhos aqui são significativos: 1. Pressupõe uma filosofia política baseada na crença no futuro e nos efeitos dos processos espontâneos da evolução da sociedade brasileira. 2. A escolha de uma ética da responsabilidade e a decisão de ampliar, onde for possível, previsão e a intervenção racional, a articulação orgânica que deve existir entre o Estado e a Nação Brasileira.

Apesar da distância entre as metas estabelecidas e as metas cumpridas, não resta dúvida de que o Decreto-Lei nº 200 contribuiu para a consolidação do modelo de administração para o desenvolvimento no Brasil. Essa nova concepção viria substituir o modelo clássico de burocratização, baseado nas idéias de Taylor, Fayol e Weber. Adaptado à nova condição política do Brasil, que atravessava uma ditadura militar, ambicionava expandir a intervenção do Estado na vida econômica e social. A modificação do estatuto do funcionalismo de estatutário para celetista e a criação de instituições da administração descentralizada visavam facilitar as pretensões intervencionistas do governo (WAHRKICH, 1984).

Antes da descrição da reforma administrativa da Nova República, merecem registro dois programas de reforma elaborados entre 1979 e 1982, a desburocratização e a desestatização. De iniciativa do Poder Executivo, os dois programas foram concebidos de forma a atender objetivos complementares que seriam o aumento da eficiência e eficácia na administração pública e o fortalecimento do sistema de livre empresa (WAHRKICH, 1984).

O governo civil que acabara de se instalar em 1985, após mais de duas décadas de ditadura militar, herdava um aparato administrativo marcado ainda pela excessiva centralização. Apesar de representar a primeira tentativa de reforma gerencial da administração pública pela intenção de mexer na rigidez burocrática, o Decreto-Lei nº 200/67 deixou sequelas negativas. Em primeiro lugar, o ingresso de funcionários sem concurso público permitiu a reprodução de velhas práticas patrimonialistas e fisiológicas. Por último, a negligência com a administração direta – burocrática e rígida – que não sofreu mudanças significativas na vigência do decreto, enfraquece o núcleo estratégico do Estado, fato agravado pelo senso oportunista do regime militar que deixa de investir na formação de quadros especializados para os altos escalões do serviço público (WAHRKICH, 1984).

No final das mais de duas décadas de regime ditatorial a situação do país não era muito alentadora. Paralelamente ao desafio da redemocratização, lidava-se com uma severa crise econômica marcada pelas crescentes desigualdades sociais. Comissão, criada em agosto de 1985, suspende seus trabalhos em fevereiro de 1986, quando todas as atenções e esforços estavam voltados para o plano de estabilização da economia – o Plano Cruzado. Em setembro

daquele mesmo ano, é lançado o primeiro programa de reformas do governo Sarney, que tinha três objetivos principais: racionalização das estruturas administrativas, formulação de uma política de recursos humanos e contenção de gastos públicos (MARCELINO, 2003).

Quanto à estrutura, o que se pretendia era fortalecer a administração direta com base na assertiva de que ela tinha sido negligenciada em detrimento da administração indireta, que acusava altos níveis de expansão ano após ano, desde o começo das reformas. Para estancar o crescimento dos órgãos da administração indireta e promover o desenvolvimento da direta, elaborou-se uma primeira versão da Lei Orgânica da Administração Pública Federal, que sucedia o Decreto-Lei nº 200 (MARCELINO, 2003).

Para Marcelino (1988), as tentativas de reforma até 1985 careceram de planejamento governamental e de meios mais eficazes de implementação. Havia uma relativa distância entre planejamento, modernização e recursos humanos, além da falta de integração entre os órgãos responsáveis pela coordenação das reformas. Os resultados dessa experiência foram relativamente nefastos e se traduziram na multiplicação de entidades, na marginalização do funcionalismo, na descontinuidade administrativa e no enfraquecimento do DASP. Em resumo, a experiência das reformas administrativas no Brasil apresentou distorções na coordenação e avaliação do processo, o que dificultou a sua implementação nos moldes idealizados. Persistia na sua concepção uma enorme distância entre as funções de planejamento, modernização e recursos humanos. Paralelamente às tentativas de reforma empreendidas pelo governo, tinham início os trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte, eleita em 1986 e instalada no começo de 1987. A Constituinte pretendia, com a nova Carta, refundar a República, estabelecendo outras bases para a soberania, a ordem social, a cidadania, a organização do Estado, as formas de deliberação coletiva, o financiamento do gasto público, as políticas públicas e a administração pública.

A Constituição de 1988 proclamou uma nova enunciação dos direitos de cidadania, ampliou os mecanismos de inclusão política e participação, estabeleceu larga faixa de intervenção do Estado no domínio econômico, redistribuiu os ingressos públicos entre as esferas de governo, diminuiu o aparato repressivo herdado do regime militar e institucionalizou os instrumentos de política social, dando-lhes substância de direção. Nesse sentido, a promulgação da Carta Magna representou uma verdadeira reforma do Estado.

Entretanto, do ponto de vista da gestão pública, a Carta de 1988, no anseio de reduzir as disparidades entre a administração central e a descentralizada, acabou por eliminar a flexibilidade com que contava a administração indireta que, apesar de casos de ineficiência e abusos localizados em termos de remuneração, constituía o setor dinâmico da administração

pública. Ela foi equiparada, para efeito de mecanismos de controle e procedimentos, à administração direta.

Apesar do propalado retrocesso em termos gerenciais, a Constituição de 1988 não deixou de produzir avanços significativos, particularmente no que se refere à democratização da esfera pública. Atendendo aos clamores de participação nas decisões públicas, foram institucionalizados mecanismos de democracia direta, favorecendo um maior controle social da gestão estatal, incentivou-se a descentralização político-administrativa e resgatou-se a importância da função de planejamento.

Em 15 de março de 1990, tomou posse o primeiro governo civil eleito pelo voto direto, nos últimos 30 anos, de um século de vida republicana. Para cumprir seus propósitos reformadores criou uma nova moeda, congelou a poupança popular, taxou haveres financeiros e redesenhou a máquina de governo. É claro que não houve um balizamento conceitual, um conteúdo estratégico bem definido e um planejamento da implementação suficientemente estruturado, mas, ainda assim, constituiu-se um amplo processo de reforma administrativa do Poder Executivo (COSTA, 2008).

As reformas consideradas de 1ª geração (anos 80 e 90) têm como foco a questão econômica e fiscal considerando que o ajuste fiscal se bastaria, sinalizando credibilidade e atraindo investimentos, como pré-condição para o desenvolvimento.

- O enredamento fiscal: o ajuste fiscal se basta; o ajuste pelo ajuste;
- O ajuste fiscal como pré-condição: primeiro o ajuste, depois o desenvolvimento;
- A conquista da responsabilidade fiscal;
- O ajuste fiscal como uma agenda negativa: cortes, restrições, déficit institucional e custos de oportunidade de desenvolvimento.

O ajuste fiscal impunha uma agenda predominantemente negativa de cortes e restrições. O problema não estaria apenas no falseamento (ajustar, depois crescer), mas nos efeitos colaterais do ajuste sobre a capacidade de crescer. As reformas de primeira geração não lograram uma boa convivência com esta ambiguidade (MARINI; MARTINS, 2004).

A evolução das reformas de Estado pode ser visualizada na figura 1:

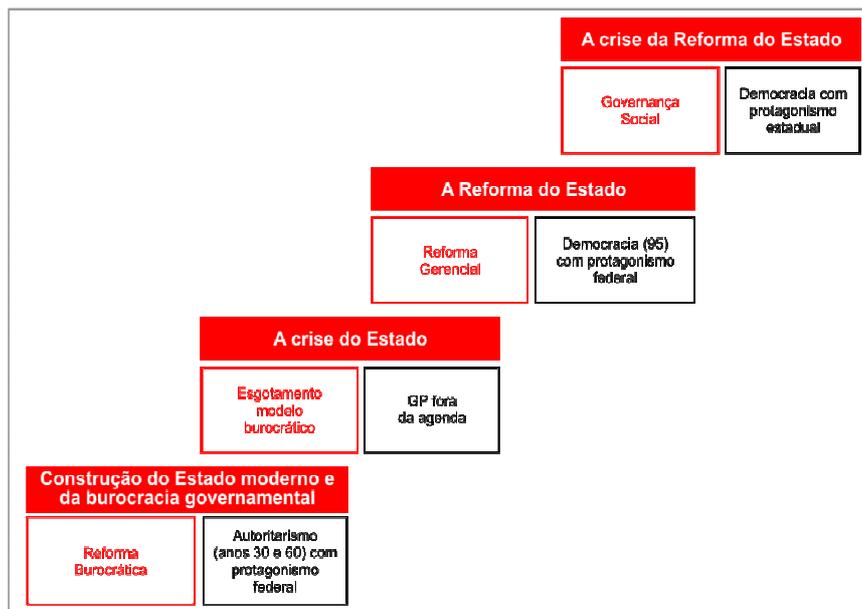


Figura 1: Trajetória da Administração Pública no Brasil

Fonte: Desenvolvimento Gerencial, IMAP, (Publix) 2009.

Já as reformas consideradas de 2ª geração, apresentavam a ênfase no desenvolvimento, considerando:

- Fortalecimento institucional do Estado, Mercado e Terceiro Setor;
- Capacidade de implementação e integração;
- Políticas integradas de gestão pública;
- Responsabilidade fiscal e consolidação do ajuste pelo ganho de eficiência.

As reformas de segunda geração trazem de volta as questões recorrentes da Administração para o Desenvolvimento (MOTTA, 1995):

- Como tornar governos mais capazes de formular e alcançar resultados de desenvolvimento?
- Como promover a formulação e a implementação efetivas?
- Quais concepções de planejamento e gestão governamentais proporcionam isto?

Na tentativa de solução passa a se reformular o Estado, como um ente efetivo e eficiente da regulação do mercado e da capacitação no processo competitivo internacional, surge a figura do Ministério da Administração Federal e Reformado Estado (MARE).

Este ministério tem como intuito começar a reforma gerencial de 1995, configurada no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (baseado nas experiências do Reino Unido e países da OCDE). O MARE, posteriormente, foi fundido com o Ministério do Planejamento, passando a ser chamado de Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Para Abrucio e Loureiro (2002, p. 224):

A Reforma Administrativa foi um dos principais eixos da segunda geração de reformas e estas combinaram de diferentes formas a necessidade de rever a performance da administração pública através de ajuste fiscal e mudança institucional. A discussão sobre os meios necessários para promover as condições para que o Estado e suas instituições funcionem mais efetivamente tornou-se uma das questões de primeira ordem na agenda de reformas. Nesse sentido, a reforma administrativa assume posição decisiva.

A reforma Gerencial do Estado de 1995 envolve, assim, uma mudança de estratégia de Gestão, em três dimensões:

- Institucional-legal: remoção dos obstáculos de natureza constitucional e de outros ordenamentos.
- Cultural: substituição à cultura burocrática dominante pela nova cultura gerencial;
- Gestão: adoção de novos arranjos institucionais, novas competências e instrumentos gerenciais mais adequados.

Deste processo de reforma, surge um conjunto de novas instituições:

- as agências reguladoras,
- as agências executivas, e
- as organizações sociais.

Para que o Estado possa controlar as suas atividades, neste momento, aparece a figura do Contrato de Gestão, como instrumento de monitoramento e avaliação.

Segundo Bresser Pereira (1999, p. 5):

[...] As diversas transformações advindas das reformas de Estado no Brasil especificamente a partir da Constituição de 1988; diante de um panorama no qual o Estado não consegue dar conta das demandas sociais; passam a reforçar os aspectos de controle de gastos, prestação de contas, diminuição do aparato da máquina administrativa; reforçando as concessões e parcerias entre o governo e a iniciativa privada, direcionada para a busca da eficiência.

Segundo Regina Silvia Pacheco (2003), a reforma da administração pública brasileira, exposta no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, em 1995, representa uma inovação. Visto que na transição democrática, em virtude das suspeitas de retorno do clientelismo, os constituintes incluíram, na Constituição Federal, vários dispositivos que obstaculizaram a administração pública, tais como desconfiança generalizada nos altos administradores públicos e extensão de privilégios a todos os que tinham vínculo empregatício com o setor público.

Nesta perspectiva, segundo Costa (1996, p. 113), o poder local passa a ser visto como “espaço privilegiado para a realização da democracia, da participação cidadã e de iniciativas econômicas e sociais, bem como a sua ressonância nos atores políticos.”

Percebe-se que os processos de transformação da gestão pública segundo a nova Administração para o Desenvolvimento, alinham-se com o estado da arte da Nova Gestão Pública, que preconiza formas integrativas de atuação do Estado na esfera pública, sem descartar a tecnologia gerencial, desenvolvida pelas abordagens gerencialistas (MARINI; MARTINS, 2004).

A administração pública burocrática se caracteriza pela profissionalização, a idéia de carreira, a hierarquia funcional, a impessoalidade, o formalismo, em síntese, o poder racional legal. “Os controles administrativos, visando evitar a corrupção e o nepotismo, são sempre *a priori*. Parte-se de uma desconfiança prévia nos administradores públicos e nos cidadãos que a eles dirigem demandas” (MARE, 1995, p. 15). O controle rígido dos processos volta-se para a administração de pessoal, as compras e o processamento de demandas. A administração pública gerencial é “orientada predominantemente pelos valores da eficiência e da qualidade na prestação de serviços públicos e pelo desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações.” Não nega todos os princípios da administração pública burocrática, pois tem uma clara noção do interesse público e conserva, embora flexibilizando-os, “a admissão segundo rígidos critérios de mérito, a existência de um sistema estruturado e universal de remuneração, as carreiras, a avaliação constante de desempenho, o treinamento sistemático.” A principal diferença está na forma de controle “que deixa de se basear nos processos para se concentrar nos resultados.” (MARE, 1995, p. 16).

A administração pública gerencial volta-se para: a definição precisa dos objetivos que o administrador público deverá atingir em sua unidade; a garantia de autonomia do administrador na gestão dos recursos humanos, materiais e financeiros que lhe foram colocados à disposição; o controle ou cobrança *a posteriori* dos resultados.

A reorganização do Estado na busca da eficiência processa no governo um ajuste de estruturas e de desenvolvimento institucional-administrativo, que viabilize a capacidade concreta de modernização, agilidade e efetividade. Mas para a autora, a dimensão sociopolítica ainda não foi alcançada, mantendo-se ainda uma visão tecnocrática da política. (PAULA, 2005).

Para Abrucio e Loureiro (2002, p. 72), Bresser Pereira se apoiou em uma idéia mobilizadora “a de uma administração voltada para resultados.”

De acordo com a complexidade e o caráter estratégico da decisão, considerando que o mercado e sociedade civil passam a ser mais exigentes e capazes de exercer o controle social. Por meio do instrumento do Contrato de Gestão, a autonomia e responsabilidade, bem como o desenvolvimento de competências específicas, passam a ser significativas para a gestão do Estado.

A esfera pública não é só o *locus* por excelência da participação dos cidadãos, mas sobretudo onde os cidadãos aprendem com o debate público. O conceito de esfera pública como *locus* de transparência e de aprendizado social deve estar presente também na organização interna da administração pública, sobretudo no momento de elaboração das políticas públicas. O planejamento estratégico, por exemplo, não pode estar confinado à burocracia. Os objetivos políticos definidos pelo planejamento estratégico devem ser discutidos e revelados num processo de debate público (ABRUCIO, 1997, p. 27).

1.2 ADMINISTRAÇÃO GERENCIAL À ADMINISTRAÇÃO ESTRATÉGICA

O Brasil tem no seu processo histórico, a passagem de três modelos diferentes de Administração Pública: a) Administração Pública Patrimonialista, b) Administração Pública Burocrática e c) Administração Pública Gerencial, até a chegada, d) Administração Estratégica. Como tentativas de combaterem o nepotismo e a corrupção, focando a eficiência, a eficácia e a efetividade da gestão pública, a cada mudança de modelo com atuação e funcionamentos diferenciados.

a) Administração Pública Patrimonialista: neste caso o aparelho do Estado funciona como uma extensão do poder soberano e os seus servidores possuem status de nobreza real. Característica do pré-capitalismo era a privatização do Estado, ou a confusão dos patrimônios públicos e privado. Patrimonialismo nesta concepção significa a incapacidade ou a relutância

do príncipe em distinguir entre o patrimônio público e seus bens privados. Com o surgimento do capitalismo e da democracia, veio a se estabelecer uma distinção clara entre *res pública* e bens privados. A democracia e a administração burocrática emergiram como as principais instituições que visavam proteger o patrimônio público contra a privatização do Estado (BRESSER PEREIRA, 1997).

Os cargos são considerados prebendas. No momento em que o capitalismo e a democracia se tornam dominantes, o mercado e a sociedade civil passam a se distinguir do Estado. Neste novo momento histórico, a administração patrimonialista ainda é permeada de corrupção e nepotismo (UFPR, 2006).

b) Administração Pública Burocrática: surge como forma de combater a corrupção e o nepotismo patrimonialista. Constituem princípios orientadores do seu desenvolvimento a profissionalização, a ideia de carreira, a hierarquia funcional, a impessoalidade, o formalismo. Os controles administrativos partem de uma desconfiança prévia nos administradores públicos e nos cidadãos, por isso são necessários controles rígidos dos processos. O Estado volta-se a si mesmo perdendo a noção básica de sua missão; servir a sociedade. O Estado limitava-se a manter a ordem e a administrar a justiça, garantindo o contrato e a propriedade (UFPR, 2006).

A estratégia adotada, pela administração pública burocrática era o controle hierárquico e formalista ou legal sobre os procedimentos, buscando evitar a corrupção e o nepotismo, mas era lenta, cara e ineficaz, pois não fazia mais sentido, depois que o Estado acrescentou às suas funções o papel de provedor da educação, saúde, cultura e seguridade social básica e meio ambiente.

No lugar desta velha administração pública burocrática emergiu uma nova forma de administração – a administração pública gerencial. As burocracias capitalistas modernas são uma evolução a burocracia patrimonialista, que se auto-diferenciam ao fazer uma distinção clara entre patrimônio público e patrimônio privado, mas que, ainda assim, se mantiveram próximas da matriz inicial em tudo que dissesse respeito à afirmação do poder do Estado (BRESSER PEREIRA, 1997).

O presente estudo tem foco na Administração Pública Gerencial, até a mudança para o Modelo de Administração Estratégica.

1.2.1 A Administração Gerencial

O enfoque gerencial sobre a administração pública emergiu com vigor na Grã-Bretanha depois de o governo conservador de Margareth Thatcher ter assumido o poder em 1979. Só neste momento pode-se perceber o gerencialismo aplicado ao serviço público imediatamente após a posse do novo governo, o que levou a uma reforma administrativa profunda e bem sucedida. Reformas semelhantes ocorreram na Nova Zelândia, na Austrália e na Suécia sob governos, na maior parte do tempo social-democrata. Nos E.U.A. (Osborne e Gaebler) que cunharam a expressão “reinventando o governo”, descreve as reformas administrativas, onde o presidente Clinton transformou a idéia de reinventar o governo em programa de governo: “a revisão do desempenho nacional” (OSBORNE E GAEBLER, 1995).

A partir dos anos 70, novas acomodações se sucederam no sistema econômico, desequilibrando a ordem anteriormente criada, permitindo o avanço do capital e consequentemente do capitalismo monopolista, propiciando fenômenos, como a globalização e as tentativas de demonstrar a falência do Estado de Bem-Estar Social.

Sob o título de “*Reinventando o Governo*” (1995), se configurou um novo padrão de Estado tendo por base as ideias de Osborne e Gaebler responsáveis pela disseminação de toda uma nova concepção de governabilidade. Essas ideias se constituíram fundamentos à nova cultura organizacional do Estado Empreendedor.

Requeria do governo, completa transformação pelo seu caráter monopolista e centralizador, com excessivo número de normas e regulamentos, serviços padronizados e inchaço da máquina pública. Em todas as partes do mundo, verificava-se uma crise de governabilidade e de descrédito generalizado, em relação à administração pública (OSBORNE E GAEBLER, 1995, p. 20).

No Brasil, a primeira tentativa no sentido de uma administração gerencial data de 1967, muito antes de aflorarem as idéias neoliberais em consequência da crise do Estado. A Administração Gerencial tem sido resposta à crise do Estado, pois assume a tentativa de enfrentar a crise fiscal, reduzir custos e tornar a administração mais eficiente frente à administração pública burocrática. Volta-se ao cidadão e à obtenção de resultados, incentivando a criatividade e a inovação e tem como instrumento de controle o Contrato de Gestão (BRESSER PEREIRA, 1997).

Segundo Coelho (2000, p. 259):

A administração gerencial caracteriza-se pelas formas modernas de gestão pública, modificando os critérios de aplicação do controle dos serviços públicos, as relações estabelecidas entre o Poder Público e seus servidores. Alterando, também, a própria atuação da administração, que passa a enfatizar a eficiência, a qualidade e a efetiva concretização do regime democrático, mediante a participação mais intensa dos cidadãos.

De acordo com marcos legais, a Emenda Constitucional nº 19 que “modifica o regime e dispõe sobre os princípios e normas da Administração Pública”, apresentam-se como um marco referencial da passagem da administração burocrática para a gerencial. Salientando a eficiência como princípio e autonomia gerencial, orçamentária e financeira, preconizando a necessidade de contratos de gestão a serem firmados, com fixação de objetivos e metas a serem alcançados.

Para o presente trabalho entende-se por administração gerencial segundo o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado,

O modelo fundamentado nos princípios de confiança e de descentralização da decisão, exige formas flexíveis de gestão, horizontalização das estruturas, descentralização das funções e incentivo a criatividade. Contrapõe-se à ideologia do formalismo e do rigor técnico da burocracia tradicional. À avaliação sistemática, à recompensa pelo desempenho e à capacitação permanente, que já eram características da boa administração, acrescentam os princípios de orientação para o cidadão-cliente, o controle por resultados e da competição administrada (BRASIL, 1995, p. 23 e 24).

Como meio de implementação de políticas públicas, o gerencialismo é uma técnica de operacionalização das estratégias, com instrumentos específicos, para se atingir um fim, dando ênfase no resultado. A passagem para a Administração Gerencial constitui um avanço.

O importante é fazer, garantindo a qualidade, quantidade e a prestação de serviço com eficiência, eficácia e efetividade. Implica na expansão do espaço público não estatal e no fortalecimento do aparelho do Estado, como formulador e regulador das políticas públicas (MARINI, 1996).

Para Bresser Pereira (1997, p. 34), “a administração pública gerencial envolve, como vimos, uma mudança na estratégia de gerência, mas esta estratégia tem que ser posta em ação em uma estrutura reformada. A ideia geral é a descentralização, a delegação de autoridade.”

A diferença básica da Administração Pública Gerencial está na forma de controle, que deixa de basear-se nos processos para concentrar-se nos resultados e não na rigorosa profissionalização da administração pública.

Críticas ao longo do tempo vêm sendo atribuídas ao modelo de administração pública gerencial.

Alice Gonzalez Borges citada por Bresser Pereira (1998, p. 88), afirma que:

historicamente, a proposta da Administração Gerencial brasileira teve seus lineamentos básicos no "Plano Diretor da Reforma do Estado" e na obra do ex-ministro Bresser Pereira, para quem ela se apresenta como uma "nova forma de gestão da coisa pública: mais compatível com os avanços tecnológicos, mais ágil, descentralizada, voltada para o controle de resultados do que controle de procedimentos e mais compatível com o avanço da democracia em todo o mundo, exige uma participação direta da sociedade na gestão pública".

Para Schwartzman, (1984, p. 50) "O fracasso do modelo gerencial pode estar ligado à falta de controle social nas organizações públicas, uma vez que o período mais repressivo do regime autoritário impediu o debate público de assuntos políticos, entre estes, a reforma administrativa."

Nesse sentido, o marco referencial da nova administração pública é estimular nos servidores públicos um compromisso com a estruturação de uma sociedade mais preparada para atender as crescentes demandas da sociedade, num contexto de fortes mudanças, buscando maior eficácia, eficiência e efetividade, exigindo profunda revisão dos modelos organizacionais existentes (MATIAS, 2007).

No caminho da flexibilização da gestão pública, também podemos citar a passagem da lógica do planejamento para a lógica da estratégia (CROZIER, 1992, p. 93). Na primeira, prevalece o conceito de plano, o qual estabelece, a partir de uma racionalidade técnica, o melhor programa a ser cumprido. Já na lógica de estratégia, são levadas em conta as relações entre os atores envolvidos em cada política, de modo a montar cenários que permitam a flexibilidade necessária para eventuais alterações nos programas governamentais (ABRUCIO, 1997, p. 20).

Com essa visão contemporânea, o gestor deve assumir responsabilidades, rompendo com o padrão de dominação do modelo burocrático e substituí-lo pelo modelo de administração pública gerencial "que caracteriza por controlar mais os resultados do que os procedimentos, conceder mais autonomia aos órgãos públicos, descentralizar estruturas e

atividade, flexibilizar procedimentos, de modo a configurar ambientes mais competitivos, ágeis e responsáveis perante os cidadãos.” (NOGUEIRA, 2004, p. 3).

O modelo gerencial, no entanto, não é um corpo teórico fechado. Ele vem sofrendo uma série de mudanças e sendo adaptado aos países em que fincou raízes. Mas mesmo assim não é possível dizer que o *managerialism* se constitui num novo paradigma, no sentido de Thomas Kuhn, ou seja, um modelo que substitui por completo o antigo padrão burocrático weberiano. Na verdade, o que mostram estudos comparados como os realizados por Hood (1996), Cassese (1989) e Flynn (1996) é que as respostas administrativas dos vários países perpassam por técnicas gerenciais de diversos matizes, democratização da relação entre o Estado e a sociedade e mesmo a manutenção de determinados elementos burocráticos weberianos. Trata-se de um pluralismo organizacional sob bases pós-burocráticas vinculadas aos padrões históricos (institucionais e culturais) de cada nação. Nesta nova situação, o gerencialismo cumpre um importante papel, mas não se transforma num paradigma (ABRUCIO, 1997, p. 37).

Para o autor o fato incontestável no debate internacional sobre administração pública, considerado mesmo por aqueles que são ferrenhos críticos do *managerialism*, é que o modelo burocrático weberiano não responde mais às demandas da sociedade contemporânea (POLLITT, 1990); Voltado cada vez mais para si mesmo, o modelo burocrático tradicional vem caminhando para o lado contrário dos anseios dos cidadãos. É a partir deste processo que o modelo gerencial começa a preencher um vácuo teórico e prático, captando as principais tendências presentes na opinião pública, entre as quais se destacam o controle dos gastos públicos e a demanda pela melhor qualidade dos serviços públicos (ABRUCIO, 1997, p. 7).

1.2.2 Administração Estratégica

Administração Estratégica nas Teorias da Administração caracteriza-se por um mosaico de definições na esfera da governabilidade e da gestão pública.

Uma referência importante vem de Wright et al. (2000, p. 24) “Estratégia refere-se aos planos de Alta-administração para alcançar resultados consistentes com a missão e os objetivos gerais da organização.”

Para Rezende e Castor (2006, p. 27) A “*new public management* (NPM), também chamada de gestão pública pressupõe, nas organizações públicas, os modelos da iniciativa privada e da administração estratégica focada nos negócios empresariais.”

A administração estratégica pode ser vista como uma série de passos em que a Alta-administração deve realizar as seguintes tarefas:

1. Analisar as oportunidades e ameaças ou limitações que existem no ambiente externo;
2. Analisar os pontos fortes e fracos de seu ambiente interno;
3. Estabelecer a missão organizacional e os objetivos gerais;
4. Formular estratégias (no nível empresarial, no nível de unidades de negócio e no nível funcional) que permitam à organização combinar os seus pontos fortes e fracos com as oportunidades e ameaças do ambiente;
5. Programar as estratégias; e
6. Realizar atividades de controle estratégico para assegurar que os objetivos gerais da organização sejam atingidos.

A administração estratégica representa, em essência, uma espécie de contrato entre a Alta Administração e as demais unidades, feita com base em políticas, diretriz e objetiva bem definida e em “um efetivo sistema de cobrança que ultrapasse *o limite da responsabilidade pessoal*” (*Expressão usada por Matus, 1993*) (GIACOMINI, 2005, p. 3).

Pode-se perceber que o conceito de estratégia vem sendo utilizado de maneira indiscriminada na área da Administração, podendo significar desde um curso de ação formulado de maneira precisa, todo o posicionamento em seu ambiente, até toda a alma, a personalidade e a razão existencial de uma organização.

A utilidade da lógica de estratégia vai além da confecção dos programas governamentais. O contexto maior da reforma administrativa se beneficia igualmente do conceito de estratégia, sobretudo porque a maioria dos Estados contemporâneos passa por três grandes crises: a fiscal; a decisória, uma vez que o quadro institucional mais atrapalha do que favorece a implementação de reformas; e, por fim, a de confiança, pois a população desconfia, cada vez mais, dos governos e de suas políticas. É neste ambiente que Michel Crozier propõe a utilização da estratégia, que não leva só em conta os objetivos dos programas e das reformas propostas, mas principalmente requer um acompanhamento das reações da sociedade e dos funcionários públicos frente às ações do governo (ABRUCIO, 1997, p. 20).

A estratégia existe em vários níveis gerenciais e diretivos e distribui-se por toda a organização, levando-se em conta os diferentes graus de importância de cada nível hierárquico para o alcance dos objetivos organizacionais.

Dentro das concepções de Ansoff (1981, p. 65):

O processo de administração estratégica visa manter a organização como um conjunto integrado ao seu ambiente, num processo evolutivo, contínuo e interativo. Este significado conduz a idéia de que a administração estratégica é, sobretudo, a administração da mudança.

Por isso é fundamental entender a relação entre estratégia e plano, que “envolve um conjunto de decisões emergentes de um processo organizacional, que integra missão, objetivos, e ações administrativas num todo interdependente.” (MOTTA, 1997, p. 82). Nenhum planejamento estratégico municipal terá sustentação se os responsáveis não tiverem um pensamento estratégico. “O pensamento estratégico é a arte de criar estratégias com efetividade. Pensar estrategicamente e agir operacionalmente, significam dominar o presente e conquistar o futuro.” (REZENDE; CASTOR, 2006, p. 26).

Para Castor (2006, p. 29) “estratégia envolve uma idéia central que, em seguida, é traduzida no encadeamento de diferentes decisões e ações táticas e operacionais.”

Concorda-se com o autor quando salienta que “é necessário conceber e implantar um sistema de controle estratégico que permita acompanhar e avaliar permanentemente e de forma dinâmica as estratégias adotadas para efetuar correções em todos os estágios da execução.” (CASTOR, 2006, p. 21).

É importante ressaltar, finalmente, que modelos institucionais são insuficientes para assegurar a introdução de valores democráticos nas organizações estatais, se não forem acompanhados de forte processo de transformação da cultura, estimulando a participação e comprometimento de todos na execução e cumprimento da sua missão, da missão do serviço público: “servir ao público, ao interesse público, com eficiência, eficácia e efetividade, privilegiando a transparência e o controle social.” (BALANÇO..., 2002, p. 294).

Nesse sentido o marco referencial da nova Administração Pública, é estimular nos servidores públicos um compromisso com a estruturação de uma sociedade mais preparada num contexto de fortes mudanças. Neste esforço deve procurar rever a forma de prestação de serviços (MATIAS-PEREIRA, 2006, p. 19).

CAPÍTULO II

O MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

2.1 MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E OS INDICADORES DE GESTÃO

Segundo Celina Souza (2006, p. 23) A área de políticas públicas contou com quatro fundadores:

Laswell (1936) introduz a expressão *policy analysis* (análise de política pública), ainda nos anos 30, como forma de conciliar conhecimento científico/acadêmico com a produção empírica dos governos e também como forma de estabelecer o diálogo entre cientistas sociais, grupos de interesse e governo.

Simon (1957) introduziu o conceito de racionalidade limitada das decisões públicas (*policy makers*), argumentando, todavia, que a limitação da racionalidade poderia ser minimizada pelo conhecimento racional.

Lindblom (1959; 1979) questionou a ênfase no racionalismo de Laswell e Simon e propôs a incorporação de outras variáveis à formulação e à análise de políticas públicas, tais como as relações de poder e a integração entre as diferentes fases do processo decisório, o que não teria necessariamente um fim ou um princípio.

Easton (1965) contribuiu para a área ao definir a política pública como um sistema, ou seja, como uma relação entre formulação, resultados e o ambiente.

Várias são as definições sobre políticas públicas, mas para este estudo consideramos a de Peters (1986 apud SOUZA, 2006, p. 24) que define política pública como “a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos.”

Aqui, vamos destacar os elementos principais das diversas definições e modelos sobre políticas públicas sintetizados por Souza (2006, p. 36):

A política pública permite distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que, de fato, faz. A política pública envolve vários atores e níveis de decisão, embora seja materializada através dos governos, e não necessariamente se restringe aos participantes formais, já que os informais são também importantes. A política pública é abrangente e não se limita a leis e regras. A política pública é uma ação intencional, com objetivos a serem alcançados.

Cada vez mais, tem-se a preocupação de “fazer mais e melhor”. A crise de credibilidade do Estado e também a crise de financiamento obrigam-nos a buscar novas formas para desenvolver a missão a partir da máquina pública e para além dela.

Para isso, os Governos necessitam incorporar novas tecnologias de acompanhamento e monitoramento da gestão pública. Neste contexto, o Planejamento Estratégico tem importância fundamental como ferramenta auxiliar no gerenciamento das ações em busca de resultados efetivos, dando uma idéia dinâmica de gerenciamento.

No Brasil, planejamento sempre esteve ligado à elaboração de planos e controle. [...] E passa a ser visto como um processo de decisão político que depende de informações precisas, transparência, ética, temperança, aceitação de visões diferentes e vontade de negociar e buscar soluções conjuntamente que sejam aceitáveis para toda a sociedade e para as partes envolvidas (OLIVEIRA, 2007, p. 282).

Possuir um planejamento estratégico como instrumento de gerenciamento tem, segundo Pfeiffer (2000, p. 07), “um único propósito: tornar o trabalho de uma organização mais eficiente” e deve ser entendido como um processo permanente de aprendizado, onde as ações são planejadas, executadas e avaliadas.

O Planejamento torna-se um instrumento institucional de acompanhamento da gestão municipal, onde cada ator é responsável por um programa, projeto, ação, visando direcionar a atuação nos produtos e resultados. Um planejamento bem elaborado e acompanhado pode fazer toda a diferença, frente a um problema determinado, pois as informações contidas neste planejamento podem dar subsídios para a tomada de decisão do gestor.

Para Resende e Castor (2006, p. 102):

Os controles municipais estratégicos são do tipo que se concentram na monitoração e avaliação do processo da administração estratégica, para garantir o funcionamento integral do Planejamento Estratégico Municipal. E os municípios sofrem controles por meio de instrumentos legais vigentes.

Tal como citado por Giacomini (2005, p. 3), Matus (1996) considera:

Governar é conduzir sistemas complexos. Constitui uma arte, mas demanda também domínio teórico dos sistemas sociais e exige a articulação de três variáveis: projeto de governo, capacidade de governo e governabilidade do sistema. O Planejamento é um cálculo e preside a ação para criar o futuro com imaginação, a partir das possibilidades que sejamos capazes de descobrir. Constitui-se numa aposta estratégica, baseada no pensamento estratégico.

O monitoramento, neste caso, apresenta-se, então, como um requisito imprescindível para o exercício da avaliação que se pretenda um instrumento de gestão municipal. Quem monitora, avalia. Quem avalia, confirma ou corrige, exercendo o poder de dirigir consciente e direcionalmente uma ação determinada.

Segundo Cohen e Franco (1993, p. 77) “monitoramento é uma atividade gerencial interna, que se realiza durante o período de execução e operação, e a avaliação pode ser realizada antes ou durante a implementação ou mesmo algum tempo depois, para quando se prevê que o projeto provocou todo o seu impacto.”

A experiência brasileira em avaliação de políticas e programas públicos é anterior ao movimento de modernização da gestão pública. O Instituto de Pesquisas Econômicas e Sociais Aplicadas (IPEA) foi criado em 1964, com a finalidade de integrar o Sistema de Planejamento e Orçamento do Governo Federal, com a atribuição de “elaborar estudos e pesquisas na área econômica e social e análises de políticas públicas brasileiras.” (SILVA, 2002, p. 10).

Avaliar a gestão é importante para corrigir rumos indesejados que podem estar sendo tomados sem se perceber. Avaliações periódicas permitem identificar e aproveitar oportunidades de ação para solucionar problemas, reduzir desperdícios ou realizar ações para atingir compromissos de governo. Em última instância, a existência de dificuldades sobre o processo de avaliar as práticas de gestão existentes não deve impedir que tentativas sejam realizadas, pois a possibilidade de acerto vale todos os esforços e possíveis riscos eminentes do processo.

Na perspectiva de Garcia (2001, p. 5):

Um processo sistemático e apropriado de avaliações das ações de governo tem como base pressuposta: 1. efetivo sistema de avaliações é sempre o produto de uma construção deliberada com vistas a atender necessidades específicas em um ambiente institucional particular, resultado de um esforço coletivo de tentativa e erro, de aprender fazendo, pois não existem um modelo universal nem receitas genéricas aplicáveis a quaisquer situações; 2. Sem um processo sistemático de avaliação, a verdadeira gestão pública jamais poderá ser exercida, o que implica incalculáveis prejuízos para a grande maioria da população brasileira que tanto necessita de uma ampla presença do poder público, conduzida com eficiência, eficácia e equidade.

Para Ronaldo (1997, p. 17) no ambiente governamental, “avaliação interessará como um instrumento de gestão do setor público apenas se ela se encaixar nos processos reais de tomada de decisão”, isto é, nos processos que estão inseridos na realidade das políticas e

instituições e são sempre afetados pela escassez e incompleta das informações necessárias. Para o autor ainda,

a avaliação será um elemento fundamental na condução de políticas, programas e projetos se, ao lado de outras fontes de informação de mesma natureza – como a análise de contexto, a pesquisa socioeconômica por problemas, a execução orçamentária e a contabilidade pública -, integrar-se no processo decisório. Para tanto, é necessário que seja consistente com os processos de produção institucionais, com a cultura organizacional, com a dinâmica decisória particular de cada instituição, e se insira com naturalidade no ciclo de criação e internalização de conhecimento da organização (RONALDO, 1997, p. 17).

Conforme Rist (1993), citado por Capitani (1993, p. 6) dentro das concepções levantadas, “percebe-se que a fase de avaliação torna-se fundamental para o desenvolvimento e adaptação da gestão e de seus respectivos instrumentos de monitoramento da ação política. Sendo necessário considerar os diferentes ciclos de maturação da organização.”

O registro das ações realizadas é indispensável, pois a avaliação deve ser integrada às ações de planejamento, construindo assim um ciclo de retro-alimentação, que venha a auxiliar a tomada de decisão. Assim, o método adotado influi na objetividade da avaliação. Ele deve considerar aspectos quantificados, que expressem em números os resultados das ações do governo municipal. Estas informações numéricas devem ser representadas pelos indicadores estratégicos da gestão. Sendo possível, ao longo do tempo, construir série histórica e compará-los com os de outros municípios. Assim, a eficácia e a efetividade nos resultados requeridos da ação assumem, por sua vez, o sentido de um compromisso ético e de permanência ao longo do tempo.

Conseguir uma gestão pública eficiente e comprometida com os resultados requer transformações em várias dimensões: surgimento de lideranças internas, incorporação de técnicas modernas de gestão que facilitem o processo de tomada de decisões, estabelecimento de metas de desempenho mensuráveis dentro de um quadro participativo e comprometimento dos diversos níveis com uma gestão de melhor qualidade, de modo que os avanços conseguidos permaneçam (CARDOSO; SANTOS, 2001, p. 11).

Para efeito deste trabalho serão utilizadas as definições presentes em Arretche (1999, p. 29), indicadas a seguir:

- a) Eficiência – refere-se à relação entre o esforço empregado na implementação de determinada política e os resultados alcançados por ela.

- b) Eficácia – entende-se como a relação entre as metas propostas e os resultados verificados após a ação governamental;
- c) Efetividade – refere-se à relação entre a implementação de uma determinada política e seus resultados, ou seja, sua capacidade de mudar condições prévias do contexto socioeconômico.

Para Catelli (2000, p. 3):

A eficácia da gestão pública depende principalmente de: gestores competentes e bem intencionados, considerando um modelo de gestão que aproveite todo o potencial dos gestores; um sistema de gestão que aperfeiçoe os esforços do governo e da sociedade em seus diferentes níveis, grupos e segmentos; um sistema de informações e de comunicações que possibilite o entendimento entre governo e sociedade e a avaliação de resultados proporcionando a tomada de decisões transparentes; um sistema de controles internos que assegure a legitimidade de todas as ações dos gestores, sem prejuízo de sua eficácia.

A adoção de critérios de desempenho e de obtenção de resultados por parte da nova postura da gestão pública empreendedora envolve, certamente, questões relevantes de mensuração. Na sua quase totalidade, a literatura voltada à mensuração de desempenho e resultados da gestão pública utiliza indicadores físicos ou qualitativos para identificar os benefícios que constituem os objetivos e metas das políticas avaliadas.

É preciso que a avaliação de gestão seja objetiva, de modo a contribuir para o estabelecimento de prioridades e permitir o aumento de eficácia, eficiência e efetividade, através de indicadores estratégicos, tanto quantitativos quanto qualitativos, que expressem em números os resultados das ações de governo.

Os estudos demonstram que mesmo nos países originários do governo empreendedor, como notam Osborne e Gaebler (1995, p. 17) “a elaboração de indicadores de desempenho ainda não é generalizada, mas se encontra em desenvolvimento, a partir de instituições que melhor admitem a gestão por resultados.”

Salienta Gonçalves (2001, p. 175) a importância da informação na Administração Pública municipal:

No momento atual evidencia-se crescente preocupação por parte de algumas administrações municipais em dar à informação um tratamento condizente com os anseios da renovação e modernização revelada por iniciativas inovadoras de processos administrativos e de prestação de serviços públicos. Ocorre que a participação na Era da Informação, desafio ora posto, requer das Administrações municipais não só a aceleração de seus processos de informação interna, como também a promoção do alinhamento aos novos paradigmas por ela alcançado.

Nessa concepção o monitoramento será visto como um processo de acompanhamento, de objetivos e metas alcançadas e os indicadores têm de refletir as práticas de excelência e as ações significativas para a gestão.

2.2 A CAPACIDADE DE INOVAÇÃO COMO DESAFIO ESTRATÉGICO NA GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL

Atualmente o conceito de inovação na administração pública está cada vez mais amplo, caracterizando os avanços para melhores resultados nos diversos âmbitos de atuação.

Parte-se do princípio de que cada prática de gestão é considerada, com base no conceito acima, uma forma de inovação, que possuem como atributo provocar uma transformação positiva na esfera pública. Ainda que as iniciativas de inovação sejam em pequenos números, estas dão significativa contribuição à “arte de governar”, formando uma nova cultura política. Várias experiências e iniciativas provocam uma reforma de Estado, propondo uma nova relação, com novos passos e espaços de representação.

É de praxe que no início de cada gestão, reformas de estrutura e funcionamento sejam implementadas como meio para alcançar as metas daquele período, de tal forma que as alterações sejam resultado de uma nova consciência política. Este processo de inovação tem a vantagem de envolver os gestores públicos no seu desenvolvimento e na construção efetiva de um novo modelo organizacional. Reflete confiança no potencial da mudança e adaptação da gestão da máquina administrativa frente aos novos desafios, imprimindo um novo ritmo de funcionamento.

Os gestores da mudança devem desafiar o grupo, na tentativa de aprimorar os seus processos de trabalho, com o propósito de resolver os problemas, visando resultados mais efetivos. Inovação é resultado de empenho e de geração de novas oportunidades e inovação de processos internos.

Citando Gonçalves (2001, p. 14) o processo é um “conceito fundamental no projeto dos meios pelos quais uma empresa pretende produzir e entregar seus produtos e serviços aos seus clientes”. A importância do emprego do conceito de processo aumenta à medida que as empresas trabalham com conteúdo cada vez mais intelectual, oferecendo produtos cada vez mais ricos em valores intangíveis.

Em uma visão geral Alberti e Bertucci (2006) afirmam que o ato de inovar é o ato de conceber e implementar uma nova forma de alcançar resultados ou executar um trabalho. Pode envolver diversos elementos e uma nova forma de fazer as coisas. Podem ser novos produtos, novas formas de política, novos processos e novos modelos para atender as demandas.

Para desenvolvimento de ações de sucesso e inovação, na tentativa de aumentar a autonomia de decisão dos gestores municipais e da própria gestão no município de Curitiba, concorda-se com Marini (1996, p. 35):

Será necessário: a) o resgate da cultura de planejamento; b) evoluir nas questões de orçamento, vinculado ao planejamento, e flexível, que assegure a disponibilidade de recursos de forma coerente com os compromissos e resultados esperados; c) busca da eficiência; d) promover a modernização das estruturas organizacionais, reduzindo níveis hierárquicos; repensando o controle e o monitoramento da gestão pública de forma coletiva, com foco na transparência, na eficácia e nos resultados, no âmbito da gestão.

Nesta linha de pensamento pode-se perceber que as maiores contribuições desses movimentos valorizam o investimento na capacidade administrativa da gestão, adotando os princípios da administração gerencial, voltada ao cidadão, aos resultados, fortalecendo a democracia e a gestão das políticas públicas.

Na esfera da Administração a palavra “gestão” considera controle, acompanhamento, monitoramento, orçamento, fases do planejamento, referenciado em indicadores, fatores de mudança da cultura, com vistas aos processos internos e de resultados, que fazem parte do processo estratégico de gerir uma cidade (SOUZA, 2002, p. 20-45).

“Governança: é um processo interativo e compartilhado porque nenhum ator detém sozinho o conhecimento e a capacidade de recursos para resolver problemas unilateralmente.” (FREY, 2007, p. 138).

A boa governança e a governança participativa têm ênfase à necessidade de aumentar o grau de interação dos diversos atores sociais, o que faz necessário saber lidar com a diversidade e a complexidade que caracteriza as transformações urbanas (FREY, 2007, p. 138).

Entretanto, em função das disparidades regionais, política, social e econômica, o processo de mudança não ocorre de forma unificada em todos os municípios, sendo necessário estudar cada realidade a cada momento.

Torna-se primordial a iniciativa, ao longo do tempo, de novos mecanismos de apoio à gestão pública, que facilite a transparência, defina prioridades, buscando a eficácia e os resultados no âmbito da gestão.

Na percepção de Marini (1996, p. 28):

[...] torna-se necessário traduzir os impactos dessa nova abordagem aos sistemas de apoio à gestão pública, como o planejamento governamental, o orçamento, a gestão financeira, a modernização administrativa e a gestão de pessoal. Hoje, predomina uma lógica bastante centralizadora e rígida nesse campo, como resposta à crise fiscal do Estado e à incapacidade real de estabelecimento de prioridades dada à ausência de políticas públicas consistentes.

Concorda-se com o autor que será necessário o resgate da cultura de planejamento; evoluir nas questões de orçamento, considerado como um instrumento gerencial, vinculado ao planejamento e flexível, com nova sistemática de gestão financeira que assegure a disponibilidade de recursos de forma coerente com os compromissos e resultados esperados; na busca da eficiência; promover a modernização das estruturas organizacionais, reduzindo níveis hierárquicos; repensando o controle e o monitoramento da gestão pública de forma coletiva (MARINI, 1996).

O planejamento, como processo de construção do modelo de governo, nesse sentido, parte do pressuposto fundamental de possuir uma visão de futuro e uma meta mobilizadora. Não só as funções da administração (planejamento, organização, direção e controle devem ser considerados num planejamento estratégico municipal. “Os conceitos e preceitos da administração estratégica e do pensamento estratégico, devem ser vivenciados na sua elaboração.” (REZENDE; CASTOR, 2006, p. 25).

Para Giacomini (2005) citando Matus (1997), cinco condições são necessárias para que as ações de governo sejam mais previsíveis: alta capacidade de governo, desenho do aparato público, projeção de governo, compatível com a capacidade pessoal e institucional, contexto situacional coerente com o projeto de governo e boa sorte.

Para Rezende e Castor (2006), inteligência organizacional é o somatório dos conceitos de inovação, criatividade, qualidade, produtividade, efetividade, perenidade, rentabilidade, modernidade e gestão do conhecimento e as organizações privadas e públicas que vivem estes conceitos buscam conquistar e manter a sua inteligência organizacional.

Tal como citado por Giacomini (2005, p. 26) Matus (1996), define:

O projeto de governo recolhe as propostas do ator social em questão. Sofre influências teóricas e ideológicas, expande-se ou limita-se conforme a governabilidade do ator e sua capacidade de governo, que lhe confere maior ou menor competência prepositiva. A governabilidade se expressa por meio do número e do peso das variáveis decisivas à implementação do projeto do ator, que ele controla. A governabilidade de atores distintos não é igual “a priori”. Depende de seu capital político, da ambição de seu projeto e da sua capacidade de governar. A governabilidade necessária poderá ser menor se o projeto for menos ambicioso. Será maior e permitirá um projeto mais ambicioso se a capacidade de governo for grande. A capacidade de governo, nas palavras do autor, “é uma capacidade de condução ou direção e refere-se ao acervo de técnicas, métodos, destrezas, habilidades e experiências de um ator e de sua equipe de governo, para conduzir o processo social a objetivos declarados”. A capacidade de governo é decisiva para a definição de projetos eficazes e para sua condução ao êxito. E é fundamental para o aumento da governabilidade do sistema.

A capacidade de gestão torna-se hoje o diferencial em qualquer organização para que venha a cumprir os seus objetivos estratégicos e as decisões relativas aos procedimentos de gestão devem ser sistemáticas, formalizadas e, se possível, institucionalizada para ter efeito de uma competência estratégica que agregue valor para a gestão.

2.3 EXPERIÊNCIAS DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO NO ÂMBITO INTERNACIONAL E NO ÂMBITO NACIONAL

No âmbito internacional, diversas experiências podem ser destacadas e podemos citar aqui algumas tais como:

- *Definición de línea de base del proyecto de transparência Y desarrollo de capacidades de los gobiernos locales*. (Instituto de Desarrollo, Paraguai, 2009);

- *Manual de políticas y procedimientos del sistema de indicadores de Gestión municipal administrativa (SIGMA)*; y *Dirección de planeación, evaluación y modernización administrativa* (México, 2007);

- *Indicadores para la gestion de buen gobierno em municípios rurales del Peru* (Enrique Quedena, 2004).

Metodologias que têm como formulação a estruturação do marco lógico como ferramental de base, estruturando-se em duas fases: a análise da situação e a análise da planificação.

Aqui podemos referenciar um paralelo da metodologia COSO (*Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway /Commission*) (EUA), no que se refere ao uso de critérios específicos de avaliação, tendo como base os princípios da gestão.

O COSO trata-se de entidade sem fins lucrativos, dedicada à melhoria dos relatórios financeiros, criada a partir de 1985, nos EUA, para realizar controles internos das organizações.

Nessa metodologia, a integração dos controles se baseia no uso de uma estrutura tridimensional (*o chamado cubo*),

cujas dimensões compreendem os objetos de avaliação, as categorias de atividades de controle e os componentes de controle, da seguinte forma: (a) na primeira dimensão estão três categorias de atividades de controle: processo, registro e conformidade; (b) na segunda dimensão, estão os objetos de avaliação, ou seja, as unidades administrativas que deverão ser avaliadas; e (c) os cinco componentes de controle estão na terceira face: ambiente de controle, avaliação de risco, controle das atividades, processo de comunicação e a monitoração (BERGAMINI JÚNIOR, 2005, p. 149).

A metodologia proposta pelo documento do COSO descreve componentes essenciais, princípios e conceitos da gestão de riscos para qualquer tipo de entidade, com o objetivo de auxiliar os dirigentes das entidades a trabalhar com os riscos inerentes ao resultado esperado. O modelo propõe o controle dos eixos: ambiente de controle, avaliação de risco, atividade de controle, informação e comunicação e monitoramento.

Algumas definições são significativas para explicar essa metodologia.

Existe relacionamento direto entre os objetivos que uma organização empenha-se em alcançar e os componentes do gerenciamento de riscos corporativos que representam aquilo que é necessário para o alcance dos resultados. Esse relacionamento é apresentado em uma matriz tridimensional em forma de cubo, representada na figura 2.

As quatro categorias de objetivos (estratégicos, operacionais, de comunicação e conformidade) estão representadas nas colunas verticais com oito componentes nas linhas horizontais e as unidades de uma organização na terceira dimensão. Essa representação ilustra a capacidade de manter o enfoque na totalidade do gerenciamento de riscos da organização, ou a qualquer um dos subconjuntos.

A configuração deste instrumento tem como base o acompanhamento e o monitoramento de cada etapa do processo, avaliando os riscos relevantes, na tentativa de atingir de forma mais eficaz e eficiente o resultado esperado.

As quatro categorias de objetivos - estratégicos, operacionais, de comunicação e conformidade representadas nas colunas verticais.

Os oito componentes, nas linhas horizontais.

A organização e as unidades de uma organização, na terceira dimensão do cubo.



Figura 2: Matriz Tridimensional em forma de Cubo (Coso)

Fonte: COSO (*Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway /Commission*) (EUA). (BERGAMINI JÚNIOR, 2005, p. 149).

No âmbito nacional existem diversos indicadores de avaliação, mas a maioria pretende avaliar resultados tais como:

- PIB (Produto Interno Bruto);
- IDH (Índice de Desenvolvimento Humano);
- IDHM (Índice de Desenvolvimento Humano Municipal);
- IQV (Índice de Qualidade de Vida);
- IDP (Índice de Desenvolvimento Previdenciário).

Cada um deles promove a consolidação de diversos indicadores agrupados, com foco nos objetivos específicos de medida de resultados e nem tanto do processo em si; caracterizando-os como indicadores de situação ou contexto.

A compreensão de que o maior desafio do setor público brasileiro é de natureza gerencial, fez com que, na década de 90, um novo modelo de gestão (GESPÚBLICA, 2007) fosse criado. Modelo este que foi utilizado como base de construção do IDGP – Índice de Desenvolvimento da Gestão Pública em Curitiba.

2.3.1 O modelo de excelência em gestão pública - GESPÚBLICA

A primeira proposta clara de reorientação da Administração Pública e do deslocamento do lócus das reformas para o espaço em que se dá o relacionamento da organização pública com o cidadão data de 1979, com a instituição do Programa Nacional de Desburocratização (Decreto nº 83.740, 18 de julho de 1979). Nesse momento foi plantada a semente do atual “Programa Nacional de Gestão Pública e desburocratização – Gespública que após hibernar por quase uma década, reapareceu no limiar dos anos 90.” (LIMA, 2007, p. 24).

No Brasil, o Programa da Qualidade no Serviço Público surgiu em 1991, ainda como um Comitê Setorial da Administração Pública, vinculado ao Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade e o seu foco inicial era de mobilizar as organizações públicas do Executivo Federal para a implantação de Programas de Qualidade e Produtividade.

Houve, no período de 1991 a 1995, um grande esforço de mobilização, com palestras, seminários e cursos, com foco de atuação nas organizações e que se restringia à gerência de processos utilizando as ferramentas da qualidade.

A partir da Reforma de 1995, com a formulação do Plano Diretor, a Administração Pública passou por um projeto de mudança, não mais alicerçado apenas na dimensão institucional-legal, mas também nas dimensões cultural e de gestão. O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado é, portanto, o marco de referência da Reforma Gerencial da Administração Pública Brasileira.

O objetivo desse modelo é promover a gestão pública de excelência, visando contribuir para a qualidade dos serviços públicos prestados ao cidadão e para o aumento da competitividade do País e tem como pretensão, até 2015, que a excelência em gestão deverá ser valor preservado pelas instituições públicas e requerido pelo cidadão (GESPÚBLICA, 2007).

Neste período, a gestão pela qualidade na Administração pública passa por uma revisão importante, em função das novas diretrizes de “aumentar a governança do Estado, ou seja, sua capacidade administrativa de governar com efetividade e eficiência, voltando à ação dos serviços do Estado para o atendimento ao cidadão.” (LIMA, 2007, p. 34).

O Modelo de Excelência em Gestão Pública é a representação de um sistema gerencial constituído de sete partes integradas. Segue o sistema administrativo de gestão de ciclos do Planejamento, Desenvolvimento, Controle e Avaliação (PDCA), que orientam a adoção de

práticas de excelência em gestão com a finalidade de levar as organizações públicas brasileiras a padrões elevados de desempenho e de excelência em gestão.

A Excelência em Gestão Pública é um padrão superior de gestão se comparado ao melhor padrão gerencial contemporâneo sem, no entanto, alterar a sua natureza pública. Parte da premissa que por si só expressa o maior de todos os fundamentos: “ser uma gestão excelente sem deixar de ser pública” (LIMA, 2007, p. 52).

O Modelo de Excelência em Gestão Pública foi concebido a partir da premissa segundo a qual *é preciso ser excelente sem deixar de ser público*. Alicerçado em fundamentos próprios da gestão de excelência contemporâneos e condicionados aos princípios constitucionais peculiares da natureza pública das organizações. Esses fundamentos e princípios constitucionais, juntos, definem o que se entende hoje por excelência em gestão pública.

Os princípios constitucionais encontram-se no Artigo 37 da Constituição Federal, (GESPÚBLICA, 2007):

- *Legalidade:*

Estrita obediência à lei; nenhum resultado poderá ser considerado bom, nenhuma gestão poderá ser reconhecida como de excelência à revelia da lei.

- *Impessoalidade:*

Não fazer acepção de pessoas. O tratamento diferenciado restringe-se apenas aos casos previstos em lei. A cortesia, a rapidez no atendimento, a confiabilidade e o conforto são requisitos de um serviço público de qualidade e devem ser agregados a todos os usuários indistintamente.

- *Moralidade:*

Pautar a gestão pública por um código moral. Não se trata de ética (no sentido de princípios individuais, de foro íntimo), mas de princípios morais de aceitação pública.

- *Publicidade:*

Ser transparente, dar publicidade aos atos, fatos e dados. Essa é uma forma eficaz de indução do controle social.

- *Eficiência:*

Fazer o que precisa ser feito com o máximo de qualidade ao menor custo possível. Não se trata de redução de custo de qualquer maneira, mas de buscar a melhor relação entre qualidade do serviço e qualidade do gasto.

Os fundamentos que sustentam a metodologia são: gestão participativa, aprendizado organizacional, inovação, valorização das pessoas, controle social, foco em resultados, visão de futuro, agilidade, gestão baseada em processos e informações, controle social.

Esses princípios constitucionais e os fundamentos apresentados definem o que se entende hoje por excelência em gestão pública.

Segundo Meirelles (1996, p. 20), estes princípios constitucionais incidem sobre a Administração Pública, considerando que:

Em sentido formal, a Administração Pública é o conjunto de Órgãos instituídos para a consecução dos objetivos do Governo; em sentido material, é o conjunto de funções necessárias aos serviços públicos em geral, em acepção operacional, é o desempenho perene e sistemático, legal e técnico, dos serviços do próprio Estado ou por ele assumido em benefício da coletividade. Numa visão global, Administração Pública é, pois, todo o aparelhamento do Estado preordenado à realização de seus serviços, visando a satisfação das necessidades coletivas.

O Modelo de excelência está centrado em 07 critérios de excelência (base ciclo de 2007), interligados:

O primeiro bloco – Liderança, Estratégias e Planos e Cidadãos e Sociedade - pode ser denominado de planejamento. Por meio das lideranças fortes da alta administração, que focaliza as necessidades dos cidadãos destinatários da ação da organização, os serviços/produtos e os processos são planejados, conforme os recursos disponíveis, para melhor atender esse conjunto de necessidades.

O segundo bloco – Pessoas e Processos - representa a execução do planejamento. Nesse espaço, concretiza-se a ação que transforma objetivo e metas em resultados. São as pessoas, capacitadas e motivadas, que operam esses processos e fazem com que cada um deles produza os resultados esperados.

O terceiro bloco – Resultados – representa o controle, servem para acompanhar o atendimento à satisfação dos destinatários dos serviços e da ação do Estado, o orçamento e as finanças, a gestão das pessoas, a gestão de suprimentos e as parcerias institucionais, bem como o desempenho dos serviços/produtos e dos processos organizacionais.

O quarto bloco – Informação e Conhecimento - representa a “inteligência da organização”. Nesse bloco, são processados e avaliados os dados e os fatos da organização (internos) e aqueles provenientes do ambiente (externos), que não estão sob seu controle direto, mas, de alguma forma, podem influenciar o seu desempenho. Esse bloco dá à

organização a capacidade de corrigir ou melhorar suas práticas de gestão e, consequentemente, seu desempenho.

Demonstra-se na figura 3, o Modelo de Excelência em Gestão Pública, a representação de um sistema gerencial, constituído de sete partes integradas:

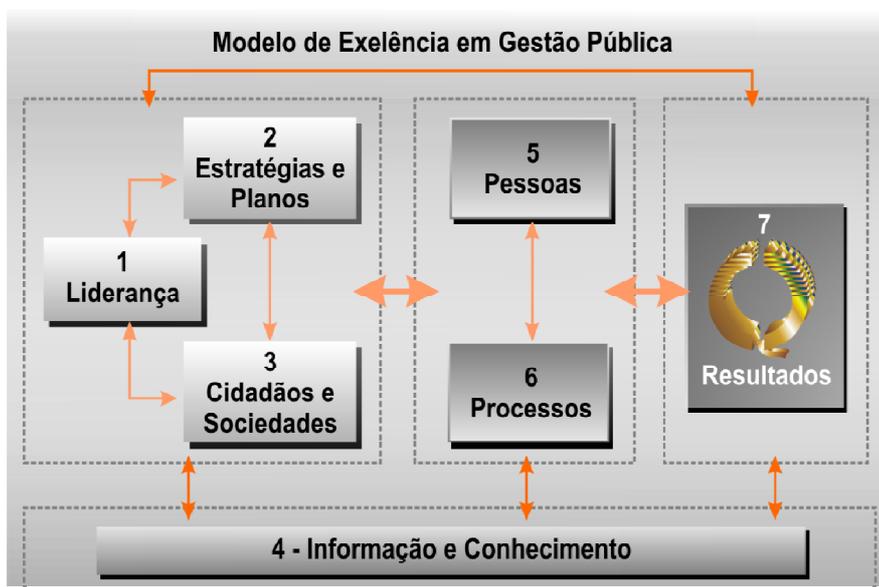


Figura 3: Modelo de Excelência em Gestão Pública

Fonte: Gespública (Base ciclo 2007).

O conjunto de Critérios do modelo de Excelência em Gestão Pública apresenta um sistema de pontuação que permite quantificar o grau de atendimento aos requisitos avaliados. A escala de pontuação compreende o intervalo de 0 (zero) a 1.000 (mil) pontos.

Para obter a avaliação total de 1.000 cada Critério do Modelo, possui um conceito específico, uma pontuação específica com estrutura de análise do critério.

O sistema de pontuação prevê três dimensões de avaliação dos critérios e respectivos itens: os Métodos utilizados, a aplicação desses Métodos e os Resultados obtidos pela sua aplicação.

Faixas de Pontuação Global do Modelo de Excelência em Gestão Pública consideram o tipo de avaliação que está sendo realizada de - 250 pontos, 500 pontos ou de 1.000 pontos, pelo tipo de formulário utilizado.

Para o Gespública, avaliar é comparar o sistema de gestão da organização ou entidade com o Modelo de Excelência em Gestão Pública. Segundo Lima (2007, p. 49), o desafio do Estado e dos sucessivos governos que o colocam em movimento é antes de tudo, um desafio de natureza gerencial, pois quanto maiores demandas sociais e menores os recursos para atendê-las, mais capacidade de gestão será exigida. A excelência em gestão pública é um “padrão superior de gestão” sem, no entanto, alterar a sua natureza pública.

A organização que supera desafios transforma dificuldades em oportunidades, atuando de forma inesgotável na inovação e nas oportunidades de melhoria, como estratégia para alcançar os resultados esperados. Os melhores resultados serão aqueles que decorrem de um sistema de gestão eficiente e que reflitam o posicionamento da organização.

CAPÍTULO III

ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO DA GESTÃO PÚBLICA – IDGP

Este capítulo está estruturado da seguinte maneira: inicialmente descreve-se o contexto no qual o IDGP foi construído e qual modelo de gestão está inserido, apresentando um breve histórico da gestão municipal no período de 2005 a 2008 e no período de 2009 a 2012. Adiante a construção do próprio instrumento de monitoramento e avaliação o IDGP; concentrando-me para no próximo capítulo a análise do referido instrumento.

3.1 O CONTEXTO - A PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBA E A GESTÃO

Curitiba foi fundada em 29 de março de 1963, o seu nome é de origem indígena do Guarani: *kur yt yba* que quer dizer “grande quantidade de pinheiros, pinheiral”, quando em 1853 foi conquistada a emancipação do Paraná, Curitiba se tornou então sua capital.

Curitiba, capital do Estado do Paraná, ocupa uma superfície de 432 km² e possui 1.828.092 habitantes (IPPUC/2008), distribuídos em 75 bairros é a cidade pólo do conjunto de 26 municípios da Região Metropolitana.

Curitiba mais uma vez está se revelando um caso único no Brasil. A cidade pólo incentivando o desenvolvimento dos municípios em função de sua qualidade de vida e infraestrutura urbana, citada nas diversas formas de reconhecimento público, quadro 1:

Reconhecimento	Instituição
Melhor Rede Municipal de Saúde do Brasil	Banco Mundial – 2006
Programa Mãe Curitibana	Prêmio Objetivo de Desenvolvimento do Milênio Brasil (ODM) – Secretaria Geral da Presidência da República e Programa Nacional das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) – 2007
Melhor Índice de Desenvolvimento da Educação Básica entre as capitais – Ensino de 1ª a 4ª séries	IDEB – MEC – 2007
5º TOP Excelência Administrativa no Transporte Coletivo	Instituto Brasmarket e Diário Comércio, Indústria e Serviços de São Paulo – 2007.
Curitiba Melhor Destino de Negócios	Revista Veja – O Melhor do Brasil – 2007

Programa Alfabetizando com Saúde	Prêmio de Alfabetização – UNESCO – 2008
Melhor Destino para Turismo Cultural e o Melhor Custo-Benefício para Turismo	Revista Veja – O Melhor do Brasil – 2008 Região Sul
Programa Bom Negócio	5º Prêmio Nacional Prefeito Empreendedor – SEBRAE – 2008
Grau de confiabilidade dos curitibanos na Prefeitura de Curitiba aprovação de 66,74%,	Pesquisa realizada pelo Instituto Paraná Pesquisas. Esta demonstrou das 16 instituições avaliadas, onde Curitiba ficou em 1º lugar das instituições avaliadas - 2009
Curitiba entre as 10 cidades com Maiores Perspectivas de Sustentabilidade	Estudo Centros de Sustentabilidade Global 2020 – Instituto Ethisphere de Nova York – 2008
4ª melhor posição entre as capitais – estoque de emprego	Cadastro Geral de Empregados e Desempregados – Ministério do Trabalho – SMTE – agosto/2009

Quadro 1: Formas de Reconhecimento Público - Curitiba

Fonte: PMC, 2009.

Todo este desenvolvimento está alicerçado no processo de desenvolvimento institucional dos Órgãos que compõe a Administração Municipal de Curitiba, bem como no grupo de servidores municipais que compõe a Prefeitura. Hoje, 2009, a Prefeitura consta na sua estrutura com 31 órgãos, conforme organograma da figura 4 (anexo VII), sendo que: 21 fazem parte da Administração Direta; 10 da Administração Indireta, além de 03 órgãos paraestatais (ICI, ICAC, ICS).

O Índice de Desenvolvimento da Gestão Pública (IDGP) está voltado diretamente a todos os Órgãos (Administração Direta e Indireta), conforme figura 4 (Anexo VII, p. 152). Utilizando-se do Programa de Desenvolvimento Gerencial (DG), visando à melhoria da capacidade de gestão na PMC.

Todo este investimento e empenho no desenvolvimento do potencial dos gestores municipais têm como objetivo maior, construir uma consciência de capacidade técnica na administração pública, que permita avançar na busca da eficiência e na qualidade dos serviços prestados a população.

3.1.1 Gestão Municipal 2005-2008

Ao longo de diferentes gestões municipais, a Prefeitura Municipal de Curitiba procura estruturar a forma estratégica de gestão da cidade. Desde 1999 houve a sistematização do "*Modelo de Gestão Curitiba*" que traduziu o jeito de ser e de se fazer a gestão municipal.

Cada modelo integra o processo de pensar, agir a avaliar a gestão pública e explicita as características básicas de cada momento de gestão. Cada característica é responsável por abordar um aspecto específico que se deseja disseminar em todas as ações da Prefeitura embora seja o conjunto delas que determine o modelo.

Com base na gestão por resultados, o novo modelo de gestão (figura 5), define no desenvolvimento do seu processo de atuação, cinco movimentos fundamentais para o desdobramento da estratégia e o alinhamento organizacional: 1. Mobilizar a cidade para uma agenda estratégica, por meio da liderança; 2. Traduzir o plano estratégico em termos operacionais; 3. Alinhar a máquina administrativa com a agenda estratégica; 4. Motivar para transformar a agenda em tarefas de todos; 5. Manter um processo continuado de avaliação e prestação de contas (monitoramento e avaliação).

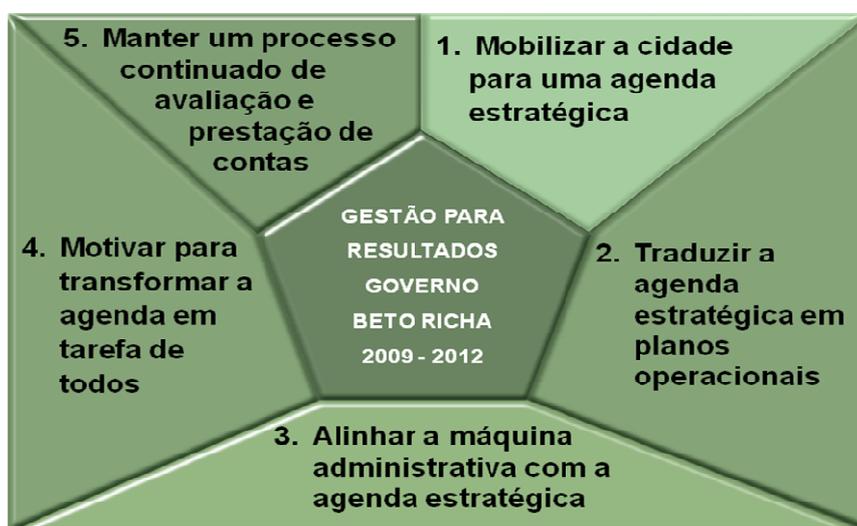


Figura 5: Modelo de gestão de Estratégia (BSC)

Fonte: Dados IMAP, 2009.

Diante deste cenário no que concerne à estrutura e ao funcionamento dos órgãos da administração pública, observa-se o surgimento de arranjos organizacionais mais adequados à implementação das novas formas de execução das políticas públicas, com conteúdos, ações e programas que conformam áreas de interseção entre diversas políticas.

Nesta caminhada, duas máximas estiveram sempre presentes como pólos que se atraem e se complementam: “*primeiro a gente inventa, depois a gente descobre*” e “*nada é tão operacional quanto um bom conceito.*” (GIACOMINI, 2009, p. 3).

Este movimento tem demonstrado uma importante oportunidade para o alinhamento e aperfeiçoamento da gestão do município, além de envolver um número crescente de gestores da PMC, conforme quadro 2.

	ESTRATÉGIA	LIDERANÇA	QUALIFICAÇÃO	CONTROLE
VISÃO	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Eixos Estratégicos 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Sociedade ▪ Partidos Políticos ▪ Prefeito 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Competências Políticas ▪ Competências de Comunicação 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Índice de Qualidade de Vida em Curitiba ▪ Índice de Desenvolvimento Humano
DESDOBRAMENTO	<ul style="list-style-type: none"> ▪ BSC ▪ Programas de Governo 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Secretários ▪ Administradores Regionais ▪ Coordenadores de Programas ▪ Gestor do Plano de Governo (gestor de portfólio) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Competências de Gestão 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Índice de Desenvolvimento da Gestão Pública – IDGP Curitiba ▪ Contratos de Gestão
OPERAÇÃO	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Gerenciamento de Projetos 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Superintendentes ▪ Diretores ▪ Gerentes de Projetos 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Competências de Gestão ▪ Competências Específicas 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Análise do Valor Agregado ▪ <i>Business intelligence</i>

Quadro 2: Integração de Referenciais Metodológicos na Gestão de Estratégia em Curitiba

Fonte: IMAP, 2009.

O processo de construção coletiva, do Plano de Governo, dos programas, projetos e ações, com foco direcionado a busca de resultados efetivos, visa ideal de futuro, favorece o engajamento dos atores envolvidos, a tomada de decisões, e converte conhecimento em ação, proporcionando qualidade ao processo e comprometimento com os resultados. Esse movimento interno caracteriza um exercício de aprendizagem organizacional, da capacidade de avaliação e de autocrítica, sobre as ações do governo municipal, na busca de efetividade.

Para que todo este movimento possa ser fortalecido e a gestão do Plano de Governo possa ser desdobrada para toda a Administração Municipal, o Instituto Municipal de Administração Pública (IMAP), atuando em parceria com os Órgãos da Prefeitura, tem um papel significativo, representado pela sua missão: *“Fomentar o aperfeiçoamento contínuo da capacidade de governo, objetivando a melhoria da qualidade de vida da população.”*

A gestão de programas e projetos com milhares de tarefas da Administração Municipal de uma grande cidade requer metodologias e ferramentas que permitam, a baixo custo e com facilidade operacional, integrar todas as informações e disponibilizá-las aos diversos níveis da administração.

Para acompanhar e alinhar as ações de governo nesta perspectiva, algumas ferramentas de acompanhamento e monitoramento dos resultados da gestão municipal e do Plano de Governo são consideradas de vital importância, tais como:

- Sistema informatizado de uso gerencial a nível estratégico, que registre todo o Plano de Governo, voltado ao acompanhamento de programas, projetos, objetivos, metas e ações;
- Relatórios de Gestão como instrumento público de prestação de contas anuais das atividades realizadas pelos Órgãos da Prefeitura;
- Processo contínuo de levantamento de necessidades e de prestação de contas junto à comunidade, por meio de Audiências Públicas Regionais e Gerais; e
- Um instrumento de monitoramento e avaliação da gestão municipal, que proporcione aos gestores avaliar e estimular o desenvolvimento das práticas de excelência em gestão pública, utilizadas pelos Órgãos da PMC, com vistas a padrões elevados de resultado. Para esse fim, foi criado o Índice de Desenvolvimento em Gestão Pública (IDGP) objeto deste estudo de caso.

3.1.2 Gestão Municipal 2009 - 2012

Num processo de continuidade da gestão municipal de 2005-2008, para a gestão municipal de 2009-2012, um novo Plano de Governo foi elaborado, sendo considerada como proposta de avanço na Administração de Curitiba, tendo como base a premissa de que: *“a cidade nunca está pronta e sim sempre em permanente construção”*.

Surge então o processo de *“Contratualização de Resultados em Curitiba”*, estabelecendo o contrato de gestão com 28 órgãos da Administração Municipal. É o governo pactuando com ele mesmo as suas melhores práticas de gestão. As metas fixadas nos contratos de cada Secretaria foram baseadas nos compromissos do Plano de Governo e a cada ano, os Contratos serão revistos e atualizados, de acordo com as demandas da população. Nesta perspectiva de resultados e acompanhamento de metas, o IDGP instrumento de monitoramento e avaliação da gestão municipal passa a integrar com seus 22 indicadores

estratégicos, as metas do Contrato de Gestão de cada Órgão no Programa Bom Governo. O Programa Bom Governo visa promover sempre a melhoria contínua na capacidade de governar, buscando qualidade e agilidade dos serviços, em sintonia com o cidadão, com as demandas do mercado, buscando resultados que repercutam na melhoria da qualidade de vida da população.

Para o Desenvolvimento Gerencial (DG) de 2009, a questão do aprendizado dos gestores municipais fica por conta dos Contratos de Gestão e de suas metas mobilizadoras, assinadas por cada dirigente do Órgão incluindo, assim, a discussão do IDGP de cada Órgão, enquanto meta a atingir de 0,70, na avaliação de outubro de 2009.

A premissa dada é de que: *“informações de boa qualidade, através de um painel de bordo estruturado, para cada Órgão e para a PMC são essenciais para adequada tomada de decisão”*.

Para 2009 o sistema do IDG desenvolvido pelos técnicos do IMAP, será todo informatizado e o Prefeito Municipal; bem como os Dirigentes dos Órgãos Municipais, poderão acompanhar, os resultados do sistema do IDGP, pela Sala de Situação da PMC, por meio de um sistema estruturado.

Sistemas de Informação são indispensáveis quando existem informações que precisam ser armazenadas, processadas e disseminadas na gestão do desempenho de cada Órgão.

Um Sistema de Informação, bem estruturado, garantirá a Administração Pública Municipal visão integrada de ações e resultados, possibilitando alinhamento do planejamento estratégico à finalidade do órgão, direcionando assim com efetividade, sua execução.

O Sistema de Informações deve ser planejado, controlado, monitorado e cumprido dentro do prazo e orçamento e deve estar de acordo com o escopo definido para tal.

3.2 A CONSTRUÇÃO DO IDGP - INSTRUMENTO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO

3.2.1 Histórico do IDGP

Diante do cenário estratégico estabelecido a partir de 2005, algumas preocupações passam a ser constantes:

- *Como monitorar e acompanhar o processo de desenvolvimento das diversas ações em cada Órgão?*
- *Quais as práticas consideradas de excelência para auxiliar o desenvolvimento do Plano de Governo, dando clareza e parâmetros para um movimento interno dentro de cada Órgão?*

Com esta perspectiva, alguns instrumentos em meados de 2006 passam a ser estudados, como possíveis ações a serem aplicadas e ampliadas, para todos os Órgãos da Administração Municipal, como ações de melhoria, na tentativa de provocar um movimento interno, de inovação e desenvolvimento da gestão de cada Órgão.

Em julho de 2006, o IMAP realizou Seminário Matriciado, com a participação de diversos Órgãos parceiros (SEPLAN, SMAD, SMRH, SMF, SMEL, SGM), com a finalidade de divulgar os fundamentos e princípios do Prêmio de Qualidade do Governo Federal (PQGF), que tem como base o Modelo de Excelência em Gestão Pública - GESPÚBLICA.

O Gespública já era um instrumento utilizado como forma de diagnóstico inicial no processo de Planejamento Estratégico em alguns Órgãos da PMC.

O objetivo era discutir a possibilidade de realização do estudo de um instrumento de avaliação interna da gestão na Prefeitura, incluindo a preparação de uma sistemática de acompanhamento, por meio de indicadores da gestão, através de um painel de bordo geral para a PMC e para cada Órgão. Nesse seminário, várias idéias foram levantadas e as idéias iniciais foram sendo registradas, dando início a um estudo mais elaborado do Modelo de Excelência apresentado pelo Gespública.

Ao mesmo tempo, a idéia foi apresentada ao Grupo Funcional de Gestão para análise, que aprovou e incentivou o Instituto Municipal de Administração Pública (IMAP) a solidificar esta proposta.

Para início das atividades algumas premissas foram levantadas, pois este sistema deveria combinar na sua base teórica as diretrizes do Plano de Governo da PMC 2005-2008 e o Modelo de Excelência em Gestão Pública – Gespública, nos 07 critérios de excelência.

Várias atividades e estudos estavam nesse momento sendo realizados na Diretoria de Desenvolvimento Institucional (APDI), tais como:

- Os processos de Planejamento junto aos Órgãos da Prefeitura, alguns já com a inclusão do processo de auto-avaliação da gestão – Gespública, adaptado ao processo de Planejamento;
- A análise dos macros processos da Prefeitura e de alguns Órgãos especificamente, como o de manutenção urbana;
- O estudo para a implantação de uma Pesquisa de Clima Organizacional, institucionalizada para toda a Prefeitura; resultado, a ser incorporado, como um dos indicadores de gestão; aplicada em setembro de 2007 no IDGP; nova aplicação prevista para setembro de 2009;
- Como os demais processos de estrutura acompanhados pela diretoria ao longo deste período;

Ao longo do ano de 2007, a proposta foi sendo preparada e solidificada. Algumas definições foram sendo tomadas para cada item do projeto:

- Conceito;
- Objetivos específicos;
- Público alvo;
- Metodologia de avaliação;
- Embasamento teórico;
- Diretrizes;
- Análise dos critérios;
- Discussão dos indicadores estratégicos de gestão pública;
- Índice de medida de avaliação para cada indicador especificamente;
- Funcionamento operacional do instrumento;
- Faixa dos indicadores do resultado geral;
- Faixas de pontuação a serem alcançadas por critério, entre outros.

Com base nesse estudo, tomou-se a decisão que o processo de Desenvolvimento Gerencial - DG, destinado aos gestores municipais da Prefeitura, para o ano de 2007, teria como base de estudo, os critérios do Modelo de Excelência em Gestão Pública.

O Programa de Desenvolvimento Gerencial (DG) – é um programa de educação permanente para os Gestores Públicos da Prefeitura Municipal de Curitiba (PMC) - que tem

como finalidade principal, desenvolver novas competências de conhecimento, habilidades e atitudes gerenciais, contribuindo para a elevação do padrão da gestão pública municipal.

O objetivo visa proporcionar, a todos os gestores municipais, conhecimento destes critérios de excelência e prepará-los para a divulgação do instrumento pelo qual cada Órgão seria avaliado. Assim, quando da aplicação do IDGP, prevista para outubro, os gestores já deveriam possuir o conhecimento dos critérios e os indicadores que fariam parte desse instrumento na Prefeitura.

Essas duas atividades passam então a caminhar em paralelo ao longo do tempo: a preparação dos gestores através do Desenvolvimento Gerencial e a consolidação do sistema do IDGP – Índice de Desenvolvimento da Gestão Pública, com aplicação prevista para o final de outubro de 2007.

Em outubro/2007, no último dia do Desenvolvimento Gerencial (DG) foi aplicado o questionário de pesquisa do IDGP, a 1.100 gestores municipais. A Pesquisa *“tem como objetivo avaliar e estimular o desenvolvimento das práticas em gestão pública, utilizadas pelos Órgãos da Administração Municipal, com vistas a padrões elevados de resultado.”*

A aplicação do instrumento ocorre por meio de pesquisa aplicada diretamente com os gestores municipais, onde são aferidos os dados de 09 indicadores. Os demais indicadores no total de 13, são aferidos, através de relatórios específicos, junto aos Órgãos responsáveis.

A pesquisa contém 17 questões com 04 opções de respostas A a D, (anexo II) tendo como base a escala de Likert, ou escala somatória, pois dizem respeito a uma série de afirmações relacionadas com o objeto pesquisado, isto é, representam várias assertivas sobre um assunto, tendo a vantagem de oferecer direções sobre a atitude do responder em relação a cada afirmação, num crescente.

A avaliação tem como resultante a formação de uma cultura de excelência, motivação e reconhecimento, visando à melhoria contínua da gestão na Prefeitura Municipal de Curitiba.

A entrega dos resultados foi realizada no início de dezembro/2007, para cada dirigente do Órgão e o geral da PMC, entregue ao Prefeito Municipal, bem como os resultados foram trabalhados pelas equipes e participantes do processo do desenvolvimento da Prefeitura, em 2008.

Para finalizar, o ano de 2007, evidencia significativamente que o IDGP é uma ferramenta de avaliação da excelência da gestão pública na PMC e que o caminho escolhido foi importante. O Programa Integrado de Desenvolvimento Social e Urbano de Curitiba, vinculado ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), denominado BID III, solicita a inclusão dos 22 indicadores do IDGP ao programa. O programa visa à aplicação dos

recursos em investimentos para urbanização de vilas, revitalização de ruas, construção de centros de convivência e ruas da cidadania, entre outras intervenções urbanas.

O IDGP passa, então, a fazer parte do processo de avaliação de um dos seus quatro componentes de avaliação: habitação, desenvolvimento social, transporte e mobilidade urbana e “*desenvolvimento institucional*”, nos eixos de gestão de pessoas e de produtividade e qualidade, como instrumento de monitoramento e avaliação.

Para o ano de 2008, como oficialmente todos os dirigentes já haviam recebido os resultados do IDGP - 2007, os trabalhos foram iniciados no Desenvolvimento Gerencial (DG) de 2008, com a preparação dos dirigentes, tendo como objetivo maior o desdobramento dos resultados do IDGP geral em todos os Órgãos da Prefeitura.

O objetivo visava o conhecimento do resultado geral do IDGP na PMC com algumas ações específicas:

- Aprofundar a compreensão sobre excelência em gestão pública, tendo como referência o IDGP;
- Contribuir para o processo de construção coletiva de um Plano de Melhoria da Gestão, tendo como resultado o IDGP geral da PMC - 2007, visando à preparação de marcos de referência, para elevação das pontuações, tendo como horizonte a aplicação de uma nova medição no final de 2009;
- Comprometer o quadro de dirigentes da Prefeitura a realizar o desdobramento do Plano de Melhorias, junto às suas respectivas equipes, visando o fortalecimento do instrumento e dos novos resultados.
 - SITUAÇÃO ATUAL: apresentação dos resultados consolidados do IDGP para a PMC (medição realizada em 2007);
 - SITUAÇÃO DESEJADA: projeção de marcos de acompanhamento quantitativo e qualitativo para cada critério e indicador para a avaliação de 2009.

3.2.2 Concepção de Construção do IDGP

O IDGP na Prefeitura Municipal de Curitiba faz parte do programa de Governança Pública e tem como objetivo *avaliar e estimular o desenvolvimento das práticas em gestão pública, utilizadas pelos Órgãos, com vistas a padrões elevados de resultado.*

O presente instrumento de monitoramento e avaliação foi elaborado pelo IMAP em 2007, baseado nas práticas de gestão já utilizadas, consideradas de excelência em gestão pública, que poderiam ser medidas em todos os Órgãos da Prefeitura.

Para o estudo desse novo instrumento, 03 perspectivas foram levantadas:

- a) Nível macro - o estudo de outras experiências e práticas de avaliação da gestão pública existentes;
- b) Nível intermediário – conhecimento de práticas de gestão na Prefeitura que poderiam ser traduzidas em indicadores de avaliação, visando o aprimoramento da gestão municipal;
- c) Nível micro – levantamento de perspectivas de impacto de como se daria o processo de aprimoramento da gestão municipal na Prefeitura de Curitiba.

A base de estudo deste instrumento, considerou como premissas específicas:

- a) A implantação sistemática de avaliação fundamentada no modelo de excelência de gestão pública – “Gespública – ano 2007” – tendo como base os 07 critérios de excelência: liderança, estratégias e planos, cidadão e sociedade, informação e conhecimento, pessoas, processos e resultados.
- b) A avaliação e o reconhecimento dos avanços em gestão, através do índice de desenvolvimento da gestão pública (IDGP), formando uma cultura de excelência, motivação e reconhecimento de mérito dos Órgãos da Prefeitura.
- c) O acompanhamento da capacidade de planejamento, organização, inovação e melhoria contínua da gestão municipal.

As diretrizes que embasaram o Índice de Desenvolvimento da Gestão Pública (IDGP) seguem as orientações estabelecidas no PLANO DE GOVERNO para a Administração de Curitiba, bem como a fundamentação de base do MODELO DE EXCELÊNCIA DE GESTÃO PÚBLICA – GESPÚBLICA, seus fundamentos e critérios.

1. Diretrizes do Plano de Governo: os Órgãos devem desenvolver suas atividades atendendo as seguintes orientações:

- Rígido controle da despesa administrativa e objetividade nos gastos;
- Contato permanente com a realidade social e participação ativa dos cidadãos nas decisões administrativas;
- Facilitação do cotidiano do cidadão;
- Transparência e responsabilidade dos administradores;
- Cumprir fielmente os compromissos assumidos com a população;
- Prestação de contas permanente;
- Desenvolver e valorizar o servidor público municipal.

2. Base no Modelo de Excelência em Gestão Pública – “GESPÚBLICA” – ano 2007: sistemática de avaliação da gestão, cujo propósito é contribuir com a melhoria e qualidade dos serviços prestados.

Tem como foco de avaliação 07 critérios de excelência: liderança, estratégias e planos, cidadão e sociedade, informação e conhecimento, pessoas, processos e resultados, elementos integrados, que inter-relacionados geram movimento e direção ao sistema de gestão e produz uma sinergia que potencializa a capacidade de governo e seus resultados (LIMA, 2007, p. 91).

Para construção do instrumento do IDGP, foram levantadas diversas práticas de gestão, já utilizadas pelos gestores municipais, que poderiam ser traduzidas em indicadores estratégicos, passíveis de serem medidos em todos os Órgãos municipais.

Assim o instrumento foi composto por 22 indicadores de gestão, advindos de práticas de gestão, agrupadas nos 07 (sete) critérios de Excelência (adaptados do Gespública 2007 para o IDGP 2007).

Para cada critério descrito, foi escolhido um grupo de indicadores estratégicos, para serem avaliados, que agrupados formarão o IDGP de cada Órgão e o IDGP Geral da PMC.

a) Critério - LIDERANÇA

O critério Liderança aborda como está estruturado o sistema de liderança da organização, ou seja, o papel da liderança na estruturação da estratégia do órgão, a eficiência do sistema de reuniões gerenciais e a participação efetiva dos seus gestores no programa de desenvolvimento gerencial.

Indicadores: Eficiência do Sistema de Reuniões, Papel da Liderança na estruturação da estratégia, Aproveitamento no Desenvolvimento Gerencial.

b) Critério - ESTRATÉGIAS E PLANOS

O Critério Estratégias e Planos aborda como a organização, a partir da visão de futuro, formula suas estratégias e as desdobra em planos de ação de curto e longo prazo. Versa, particularmente sobre o desdobramento do planejamento, a utilização gerencial do Sistema de Acompanhamento do Plano de Governo e o percentual da execução orçamentária do órgão.

Indicadores: Eficácia do Desdobramento do Planejamento, Utilização do Sistema de Acompanhamento do Plano de Governo (SAGA-PG), Execução orçamentária.

c) Critério - CIDADÃOS E SOCIEDADE

O Critério Cidadãos e Sociedade examinam como a organização, no cumprimento das suas competências institucionais, identifica os usuários dos seus serviços/produtos e conhece suas necessidades, antecipando-se a elas, no cumprimento das suas competências institucionais. Avalia se há práticas de levantamento das necessidades e avaliação da satisfação, bem como analisa a qualidade do atendimento.

Indicadores: Levantamento das necessidades, Qualidade do Atendimento, Práticas de Avaliação da Satisfação.

d) Critério - INFORMAÇÃO E CONHECIMENTO

O Critério informação e conhecimento aborda como a organização gerencia as informações e os indicadores de desempenho mais importantes da organização e dos seus referenciais comparativos e como é feita a gestão do conhecimento na organização. Aborda também as práticas relativas ao compartilhamento das informações, o uso de informações comparativas, o registro de melhores práticas e o registro de ideias.

Indicadores: Compartilhamentos das Informações usam de Informações Comparativas, Registro de Melhores Práticas, Registro de ideias.

e) Critério – PESSOAS

O Critério Pessoas aborda como a organização prepara e estimula as pessoas para desenvolverem e utilizarem seu pleno potencial em alinhamento com as estratégias da organização. Analisando práticas relativas ao reconhecimento e valorização dos servidores, a utilização do programa de educação a distância – semEADor, a cobertura em educação permanente e a satisfação dos servidores em relação ao clima organizacional.

Indicadores: Reconhecimento e Valorização dos Servidores, Utilização do SemEADor, Cobertura em Educação Permanente, Clima Organizacional.

f) Critério - PROCESSOS

O Critério Processos aborda os principais aspectos do funcionamento interno da organização, entre os quais se incluem práticas de: gestão de processos, qualidade dos produtos e serviços prestados pelos fornecedores e redução de custos no E-compras.

Indicadores: Gestão de Processos, Qualidade dos produtos e serviços prestados pelos Fornecedores, Redução de custos no E-compras.

g) Critério - RESULTADOS

O Critério Resultados aborda se a organização possui práticas de avaliação dos resultados bem como a forma de apresentação dos mesmos.

Cada critério possui, em média, 03 a 04 indicadores, considerados práticas necessárias de excelência para monitoramento e avaliação da gestão de cada Órgão e respectivamente da PMC.

Indicadores: Práticas de Avaliação de Resultados, Apresentação dos Resultados.

A planilha geral da estrutura do IDGP, figura 6 demonstra a planilha síntese com os indicadores agrupados a cada critério. Os itens em negrito são aferidos pelos sistemas de informações existentes na Prefeitura de Curitiba e os demais indicadores são aferidos, por meio de pesquisa realizada através de questionário específico (anexo II) desse documento, aplicado aos gestores no programa de Desenvolvimento Gerencial.

CRITÉRIO	INDICADORES	RESULTADO INDICADOR	MÉDIA CRITÉRIO	MÉDIA GLOBAL IDGP
LIDERANÇA	1. Eficiência do Sistema de Reuniões			
	2. Papel da Liderança na estruturação da estratégia			
	3. Aproveitamento no Desenvolvimento Gerencial			
ESTRATÉGIA PLANOS	4. Eficácia do Desdobramento do Planejamento			
	5. Utilização Gerencial do SAGA-PG			
	6. Execução orçamentária			
CIDADÃO E SOCIEDADE	7. Levantamento das necessidades			
	8. Qualidade do atendimento			
	9. Práticas de Avaliação da satisfação			
INFORMAÇÃO E CONHECIMENTO	10. Compartilhamento das Informações			
	11. Uso de Informações Comparativas			
	12. Registro de Melhores Práticas			
	13. Registro de idéias			
PESSOAS	14. Reconhecimento e valorização dos servidores			
	15. Utilização do SemEADor			
	16. Cobertura em Educação Permanente			
	17. Clima Organizacional			
PROCESSOS	18. Gestão de Processos			
	19. Qualidade dos produtos e serviços prestados pelos Fornecedores			
	20. Redução de custos no E-compras			
RESULTADOS	21. Práticas de Avaliação de Resultados			
	22. Apresentação dos Resultados			

Figura 6: Planilha do IDGP

Fonte: Dados IMAP, 2009.

Cada um dos indicadores descritos possui uma ficha do indicador, figura 7, que contém: descrição, fundamentação, base de cálculo, peso que esse indicador tem no índice, faixas de pontuação, bem como a fonte da informação. Alguns indicadores foram normalizados para que ficassem na escala entre 0 e 1. (Modelos: anexo III e IV).

INDICADOR 01	EFICIÊNCIA DO SISTEMA DE REUNIÕES
CRITÉRIO	LIDERANÇA
DESCRIÇÃO	Manutenção do sistema de reuniões, para compartilhamento das informações e tomada de decisões, envolvendo todos os níveis com regularidade.
FUNDAMENTAÇÃO	De modo geral, as organizações sustentam a tomada de decisão através de uma cadeia de reuniões. Na PMC existe a cultura do uso das reuniões como instrumento de gestão nos diversos níveis. Por isso, estamos elencando essa prática para verificar como as reuniões são realizadas nos diversos Órgãos, como mobilizamos as pessoas e qual a metodologia específica para o desenvolvimento do sistema de reuniões.
BASE DE CÁLCULO	Resultado obtido pela média das respostas dos gestores do Órgão. Escala utilizada na pesquisa: A= 0 B= 0,33 C= 0,67 D= 1,00
PESO	02
FAIXAS DE PONTUAÇÃO	Existem reuniões, para compartilhamento das informações e tomada de decisão, no seu Órgão? 0 Nunca 0,33 Algumas vezes 0,67 Na maioria das vezes 1,00 Sempre
FONTE DE VERIFICAÇÃO	Pesquisa com os gestores dos Órgãos.

Figura 7: Modelo de Ficha de Descrição do Indicador (demais fichas em anexo)

Fonte: Dados IMAP, 2007.

Cada um dos critérios também recebe um valor síntese que é a média ponderada pelos pesos dos indicadores de cada critério, que varia de 0 até 1. Quadro 3.

Está dividido em três cores:

- Vermelho até 0,33; amarelo de 0,34 a 0,67; verde acima de 0,68.
- Ainda o amarelo e o verde estão divididos em duas faixas de pontuação cada e a sua descrição qualitativa está descrita no quadro a seguir.

FAIXAS	ESTÁGIO DE DESENVOLVIMENTO DO CRITÉRIO
0,85 até 1,00	Estágio avançado no desenvolvimento dos indicadores do critério, apresentando práticas altamente refinadas, inovadoras, agregando valores significativos para a Secretaria/Órgão.
0,68 até 0,84	Estágio adequado no desenvolvimento dos indicadores do critério, apresentando práticas de gestão com resultados sinérgicos e pró-ativo, sendo referencial em muitas áreas e processos.
De 0,51 A 0,67	Estágio parcialmente adequado no desenvolvimento dos indicadores do critério, apresentando práticas com tendências a busca de sinergia e da pró-atividade.
De 0,34 A 0,50	Estágio preliminar no desenvolvimento dos indicadores do critério, ainda necessita aprendizado e desenvolvimento nas práticas, visando a busca de sinergia e pró-atividade.
Até 0,33	Estágio muito preliminar no desenvolvimento dos indicadores do critério. Necessita aprendizado e desenvolvimento nas práticas.

Quadro 3: Faixas de pontuação por critério do IDGP

Modelo adaptado do programa de auto-avaliação de gestão do PQGF.

Fonte: Dados IMAP, 2007.

A composição do Resultado final da PMC é obtida pela média dos resultados do IDGP de cada Órgão, respeitando sua classificação pela tabela de Faixas de Resultado Global, com variações no índice de 0 a 1.

As faixas de pontuação do Resultado Global do IDGP são apresentadas no quadro 4.

O resultado pode estar em três faixas, que estão representadas por cores:

- Vermelho até 0,33; Amarelo de 0,34 a 0,67; e Verde acima de 0,68.
- O amarelo e o verde estão divididos em duas faixas de pontuação cada.

Para cada faixa há uma descrição qualitativa descrita no quadro a seguir. Desta forma podemos dizer que o órgão que atingiu pontuação:

- Até 0,33 está no estágio mínimo no desenvolvimento das práticas de gestão.
- De 0,34 a 0,50 estágio preliminar no desenvolvimento das práticas.
- De 0,51 a 0,67, está em estágio parcialmente adequado no desenvolvimento das práticas.
- De 0,68 até 0,84 estágio adequado no desenvolvimento das práticas
- De 0,85 até 1,00 está em estágio avançado no desenvolvimento das práticas.

FAIXAS	ESTÁGIO DE DESENVOLVIMENTO GLOBAL DA SECRETARIA /ÓRGÃO
0,85 até 1,00	Estágio avançado no desenvolvimento de todas as práticas de gestão propostas, em todos os critérios levantados, apresentando práticas altamente refinadas, inovadoras, agregando valores significativos para a Secretaria/Órgão. Tendência favorável a desenvolver novas práticas de gestão. Sua liderança é reconhecida como “referencial de excelência” em todas as áreas e processos.
0,68 até 0,84	Estágio adequado no desenvolvimento da maioria das práticas de gestão propostas, em todos os critérios levantados apresentando resultados práticos, envolvendo todas as áreas. Forte integração entre as práticas desenvolvidas e o planejamento estratégico. Tendência favorável para quase todas as práticas, sendo referencial em muitas áreas e processos.
De 0,51 a 0,67	Estágio parcialmente adequado no desenvolvimento das práticas de gestão propostas na maioria dos critérios levantados. Começam a aparecer algumas tendências relevantes em algumas das práticas, tendo que estabelecer a sinergia entre estas práticas e o planejamento estratégico.
De 0,34 a 0,50	Estágio preliminar no desenvolvimento das práticas de gestão propostas em apenas alguns dos critérios levantados. Começa a aparecer alguma tendência com alguns sinais de sinergia.
Até 0,33	Estágio mínimo de desenvolvimento das práticas de gestão propostas, tendência apenas reativa.

Quadro 4: Faixas de pontuação global do IDGP

Modelo adaptado do programa de auto-avaliação de gestão do PQGF.

Fonte: Dados IMAP, 2007.

A composição do Resultado final da PMC é apresentada a cada Órgão por meio uma planilha geral, contendo todos os dados, figura 8.

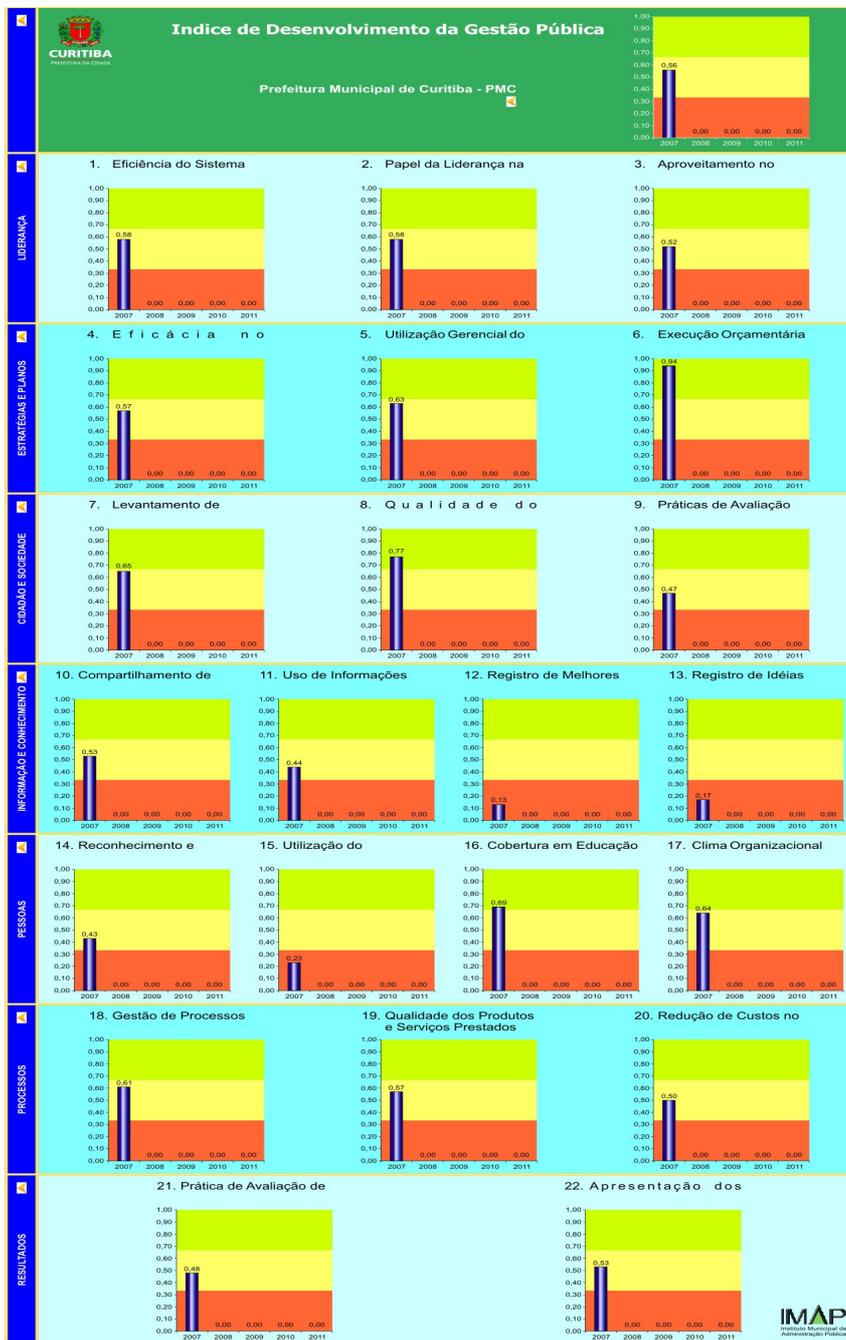


Figura 8: Modelo Painel de Bordo

Fonte: IMAP, 2007.

A Gestão Pública do município de Curitiba tem diretrizes que seguem o modelo da Administração Gerencial e da Administração Estratégica, na medida em que privilegia a descentralização dos processos e a desburocratização interna, criando oposição a rigidez burocrática das organizações. Nesta concepção o IDGP vem como estratégia de promover a qualidade da gestão pública e a integração do entendimento, do que seja, este desenvolvimento e esta qualidade. Nessa linha de pensamento pode-se perceber que as maiores contribuições deste movimento, valorizam a capacidade dos gestores na gestão das políticas públicas.

CAPÍTULO IV

ANÁLISE DAS ENTREVISTAS SOBRE O IDGP

Nesta parte, serão apresentados os dados e a análise dos resultados das entrevistas realizadas neste estudo de caso do IDGP. A pesquisa tem caráter transversal, pois considera conhecer e interpretar a realidade do estudo, em um determinado momento. Trata-se de um estudo de caso de caráter exploratório.

4.1 PERFIL E ANÁLISE DA AMOSTRA

A pesquisa qualitativa tem caráter não probabilístico, com amostra por conveniência, é formada por atores escolhidos de forma intencional, caracterizados como interlocutores qualificados com o tema em questão:

- formado por gestores públicos da Prefeitura Municipal de Curitiba, e por consultores contratados pelo IMAP para trabalhar com o IDGP, no Desenvolvimento Gerencial no ano de 2008.

Para a escolha dos entrevistados foram seguidos os critérios de elegibilidade, citados na metodologia. Critérios de Elegibilidade da Amostra:

- Possuir o nível de escolaridade Superior ou Ensino Médio;
- Ter participado diretamente na elaboração do instrumento do IDGP;
- Ter participado da aplicação da pesquisa do IDGP desde 2007;
- Ter participado como consultor externo a PMC, na divulgação e continuidade do processo do IDGP a partir de 2008.
- Aceitar participar da pesquisa assinando o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE).

A população considerada para a amostra em sua totalidade compreendeu o total de 10 entrevistados, que foram contatados por meio de contato telefônico, quando foi explicado o objetivo do presente estudo e qual o objetivo da participação dos entrevistados neste processo.

Obs. Os percentuais apresentados têm caráter relativo, acompanhando a análise efetuada dos dados.

A seguir a tabela 1, apresenta a população dos gestores que participaram das entrevistas, em relação ao cargo ocupado.

A. Quanto ao cargo ocupado:

Tabela 1: Quanto ao cargo ocupado

Cargo	Total
PRESIDENTE	1
SUPERINTENDENTE	1
DIRETORA	2
ASSESSOR	4
CONSULTOR EXTERNO	2
TOTAL DE ENTREVISTADOS	10

Fonte: Elaborado pela mestranda

Houve participação nas entrevistas de 09 gestores, o que representa 90% dos previamente contatados. Ficando a amostra finalizada com 09 entrevistas, no momento em que houve saturação de informação.

Percebe-se pela amostragem, na tabela 1 que, quanto à variedade de cargos dos entrevistados, obteve-se uma diversidade de cargos envolvidos com o IDGP, incluídos nessa pesquisa.

Entrevistados distribuídos quanto ao gênero, do total de participantes, 05 são do gênero feminino, 04 são do gênero masculino.

A Amostra dos entrevistados que responderam à pesquisa está distribuída na proporção 55,5% do gênero feminino e 44,5% do sexo masculino.

Dos entrevistados que participaram da pesquisa, podem-se levantar quantos têm tempo de atuação no serviço público e quantos têm tempo de atuação na PMC, demonstrado na tabela 2 e 3.

B. Quanto ao tempo de serviço público e tempo de atuação na PMC:

Tabela 2: Quanto ao tempo de serviço público

TEMPO NO SERVIÇO PÚBLICO	Total
De 10 a 15 anos	2
De 16 a 25 anos	5
Externo	2
Total	09

Fonte: Elaborado pela mestranda.

Quanto ao tempo de serviço público, 100 % dos entrevistados possuem acima de 10 anos no ofício, o que se considera experiência necessária para avaliar processos de inovação no serviço público.

C. Quanto ao tempo de atuação na PMC:

Tabela 3: Quanto ao tempo de atuação na PMC

TEMPO DE ATUAÇÃO NA PMC	Total
De 5 a 09 anos	2
De 10 a 15 anos	2
Acima de 16 anos	3
Externo	2
Total	09

Fonte: Elaborado pela mestranda.

Quanto ao tempo de atuação na PMC, 77,7% dos entrevistados possuem acima de 10 anos de trabalho, o que se considera como experiência necessária para avaliar um processo de inovação como o processo do IDGP na PMC.

A proporção dos entrevistados quanto ao vínculo com o objeto de estudo do IDGP, conforme tabela 4.

D. Representação dos entrevistados quanto ao vínculo com o objeto de estudo IDGP:

Tabela 4: Distribuição por Vínculo com o IDGP

Vínculo com o IDGP	Total
Participaram diretamente na elaboração do instrumento do IDGP;	4
Participaram da pesquisa e estão em contato com o IDGP desde 2007;	3
Prestaram consultoria no DG de 2008.	2
Total	09

Fonte: Elaborado pela mestranda.

Dos 100% da amostra entrevistada pode-se perceber que 44,5% dos entrevistados participaram diretamente na elaboração do instrumento do IDGP; 33,3% desta amostra participaram da pesquisa e estão em contato com o IDGP desde 2007; e 22,2% desta amostra prestaram consultoria no DG de 2008.

4.2 COLETA E ANÁLISE DOS DADOS

Os dados coletados por meio de roteiro específico, com depoimentos gravados, foram realizados no Instituto Municipal de Administração Pública (IMAP), com tempo aproximado de 40 minutos cada entrevista.

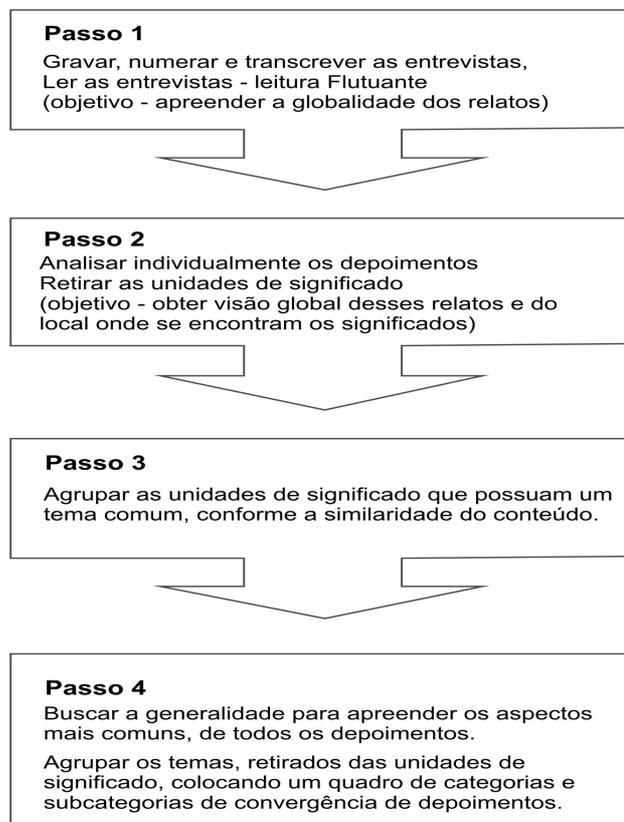
Os dados levantados foram transcritos e analisados para melhor compreensão do fenômeno estudado.

As entrevistas foram realizadas com objetivo de buscar as percepções individuais dos entrevistados sobre o instrumento do IDGP, objeto deste estudo de caso, tendo como princípio

levantar algumas categorias de análise demonstradas à frente nesse documento e as oportunidades de melhoria para o presente instrumento do IDGP.

Considera-se para a presente análise, todas as etapas citadas anteriormente na metodologia para o estudo de caso, tendo como parâmetros: a) Toda a pesquisa bibliográfica, levantada para o presente estudo (relacionados nas referências bibliográficas); b) Toda a pesquisa documental, levantada para o presente estudo (relacionadas na bibliografia consultada); c) A análise dos depoimentos das entrevistas.

Para análise dos depoimentos foram seguidas algumas etapas de natureza qualitativa: Leitura flutuante, unidade de significado (idéias), categorização das respostas, tendo a análise como base os seguintes passos, de acordo com Dyniewicz (2007, p. 114), figura 9.



Esquema de passos em síntese de análise de conteúdo

Figura 9: Passos para análise do conteúdo

Fonte: Dyniewicz (2007, p. 114).

Salienta-se que mais importante que a pesquisa em si, os depoimentos coletados por meio das entrevistas são expressões claras de que na PMC, inaugura uma prática de excelência, onde os gestores podem ser ouvidos, construindo novos parâmetros de comparação, por meio de metodologia de avaliação da gestão pública, considerada inovadora.

4.3 CATEGORIAS PARA ANÁLISE DO IDGP

Conforme mencionado a Prefeitura instituiu o Índice de Desenvolvimento da Gestão Pública (IDGP) no ano de 2007.

Após a análise do questionário de entrevista elaborado para análise do IDGP - instrumento de monitoramento e avaliação da gestão municipal, deste estudo de caso.

Foram definidas cinco categorias, que serão analisadas em função das perguntas realizadas aos entrevistados, de acordo com o quadro 5.

CATEGORIAS DE ANÁLISE	DEFINIÇÃO DA CATEGORIA PARA ESTE ESTUDO DE CASO	PERGUNTA DO QUESTIONÁRIO
• Aceitação do IDGP	Reflete como está o recebimento deste produto pelos órgãos na PMC.	Como você avalia a aceitação do IDGP como instrumento de monitoramento e avaliação na PMC?
• Repercussão Interna do IDGP	Reflete como internamente está o reflexo dessa ação.	Qual a repercussão interna do IDGP como instrumento de monitoramento e avaliação da gestão municipal?
• Repercussão Externa do IDGP	Reflete como externamente está o reflexo dessa ação.	Qual a repercussão externa do IDGP como instrumento de monitoramento e avaliação da gestão municipal?
• Impactos para a gestão municipal do IDGP	Qual o reflexo dessa ação para a gestão municipal.	Que impactos para a gestão municipal podem ser percebidos, após a utilização do IDGP como instrumento de monitoramento e avaliação?
• Oportunidades de melhorias para o IDGP	Sugestões para melhoria do processo, do produto e desta ação.	Quais as oportunidades de melhorias que podem ser agregadas ao IDGP, como instrumento de gestão? (processo, pesquisa, aplicação e gestão).

Quadro 5: Categorias para análise do IDGP

Fonte: Categorias do questionário da pesquisa 2009.

4.4 ANÁLISE DOS DEPOIMENTOS DE ACORDO COM AS CATEGORIAS

a) Categoria I - ACEITAÇÃO DO IDGP

Pode-se perceber nos relatos que o processo de implantação de uma nova sistemática de avaliação, principalmente quando inovadora para a gestão pública, como nesse caso, depende fundamentalmente de como o processo do IDGP foi desenvolvido e divulgado em cada Órgão. Percebe-se que a aceitação ocorreu desde 2007 de uma forma gradativa, pois a resistência ao novo é peculiar a qualquer grupo de trabalho.

Existem algumas pessoas que duvidam e poucas aceitam então é um jogo. Depende muito de como se cuida do processo, isso é fundamental, porque o fato de ter um instrumento inovador não implica diretamente em que todos conheçam, desenvolvam, assimilem, pois têm formas diferentes de concepção, têm conceitos diferentes, valores diferentes. A nossa grande sacada vai ser fazer com que todos tenham a compreensão daquilo que é o programa. O segredo é manter um processo de movimento, informação, comunicação e aplicação de forma contínua. E mais do que isso é fazer as pessoas serem tocadas por isso. O IDGP, eu entendo que ele traz todos estes movimentos na sua concepção. O coração do instrumento traz movimento interno, mas como as pessoas estão muito envolvidas no dia a dia, demora a ser assimilado. O desafio é fazer com que as pessoas percebam como isso é uma coisa inerente ao nosso cotidiano. (E1)

Fica evidenciado que no início dos trabalhos, a aceitação não foi observada por todos os gestores, mas com o processo de Desenvolvimento Gerencial (DG) em 2008, por meio do processo de educação permanente, os gestores começaram a se aproximar do instrumento do IDGP de forma gradativa.

Agora em 2009, a partir do momento em que o IDGP passou a fazer parte das metas do contrato de gestão. Os gestores começaram a entender a proposta, tornando o processo de compreensão da proposta de avaliar a gestão, através de 22 práticas de gestão mais significativa, para cada gestor, em função de um maior entendimento do processo de funcionamento e dos resultados da avaliação do ano de 2007. Percebe-se que para qualquer processo inovador, a estratégia de implantação faz toda a diferença, para o possível entendimento e compreensão da proposta de trabalho com esse instrumento.

A aceitação passa a ocorrer a partir do entendimento de que essas 22 práticas podem fazer diferença e gerar desenvolvimento da gestão nas suas unidades, pois no primeiro momento nem todos conheciam esse instrumento, mas com o DG de 2008 e 2009, ficou mais claro porque esta avaliação existe. Com o IDGP fazendo parte do BID III esse instrumento passa a se fortalecer como instrumento de gestão.

O IDGP vem como instrumento de avaliação da gestão, muitos acham que ele vem como um instrumento finalístico, mas como instrumento de gestão pode ser específico e personalizado para a nossa Prefeitura. (E2)

De acordo com o relato, percebe-se que o que está em jogo é a ideia de que as revoluções da tecnologia e dos instrumentos de avaliação da gestão produzem conhecimento ao serem utilizados. Promovendo ampla reflexão sobre as práticas de gestão a serem utilizadas, poderão promover um processo sólido de desenvolvimento da gestão pública.

Segundo Cardoso e Santos (2001, p. 11):

Conseguir uma gestão pública eficiente e comprometida com os resultados requer transformações em várias dimensões: surgimento de lideranças internas, incorporação de técnicas modernas de gestão que facilitem o processo de tomada de decisões, estabelecimento de metas de desempenho mensuráveis dentro de um quadro participativo e comprometimento dos diversos níveis com uma gestão de melhor qualidade, de modo que os avanços conseguidos permaneçam.

A preocupação com a eficiência dos processos internos tem importância na medida em que os recursos disponíveis possam ser mais bem utilizados, justificando o uso do controle e estratégias específicas como formas alternativas de atingir os objetivos esperados. O maior desafio de uma organização está em poder desenvolver estratégias, que gerem conhecimento e agregação de valor, ao processo de desenvolvimento institucional.

Eu acho que a implantação do IDGP é um exemplo de uma daquelas estratégias trabalhadas do jeito que deve ser, ou seja,

1. Você conceber uma ferramenta, diante de uma base conceitual adequada.
2. Desenvolve uma estratégia para implementar esta ferramenta: uma estratégia com vários passos.
3. Há um momento em que você apresenta a estratégia, torna ela compreendida dentro do desenvolvimento gerencial, depois, você aplica a ferramenta, divulga a informação dos resultados,
4. Num outro ciclo você volta a discutir estes resultados, faz com que as pessoas se envolvam com eles,
5. Inclusive define metas futuras para aqueles resultados, depois retoma novamente num momento posterior.

Acho que a aceitação, ela é boa, entra como uma estratégia organizacional. Ela é uma aceitação construída ela é um processo de desenvolvimento institucional. Por aí. Pelas notícias que eu tenho tido, em geral a aceitação é

boa, as pessoas vão aos poucos se conscientizando e sabendo o que é este processo de avaliação. (E3)

Este movimento se refere ao “fazer o que precisa ser feito” para se atingir os objetivos da organização. Dessa forma, pelas considerações, fica evidenciada a contribuição do IDGP, com suas 22 práticas de gestão, como importante instrumento, mobilizador do conhecimento, como recurso de maior valor estratégico à Administração Pública, de forma a potencializar o desenvolvimento organizacional.

Inicialmente o IDGP aparentava mais uma ferramenta de avaliação e controle da qualidade dos serviços prestados pela PMC. Atualmente, o IDGP já se mostra como um dos principais aplicativos para mensurar a gestão por resultados, implantada pelo atual prefeito. (E6)

Os sistemas de controle da qualidade dos serviços prestados passam, a partir da reforma gerencial, a privilegiar a maior confiança e transparência na prestação de contas dos gestores públicos.

De acordo com Lustosa (2002, p. 83):

Do ponto de vista lógico, a qualificação dos instrumentos não apenas auxilia os processos de avaliação, mas constitui-se em ferramenta de grande utilidade de melhoria dos processos decisórios dos governos. Enfatizando a preocupação em transformar a avaliação em ferramenta gerencial das organizações governamentais e por consequência, na sua materialização em ações práticas voltadas para dar resposta às cobranças sistemáticas de resultados pela sociedade e pelos financiadores das políticas públicas.

A chave para a efetividade é responsabilização de todos no processo, isso implica em estabelecer condições organizativas que viabilizem o conhecimento dos sistemas de aferição e medição.

[...] Imagino que, depois dos Programas de Desenvolvimento Gerencial dos 02 últimos anos, melhorou bastante. Entretanto, vale ressaltar que o referido Programa ainda atinge apenas o quadro gerencial da PMC. (E7)

Ainda que do ponto de vista técnico, funcione perfeitamente, deve proporcionar uma coesão interna de entendimento dos processos. A questão atual passa então a ser como avançar, a partir da situação atual, determinando o que é importante a cada momento.

A aceitação do índice é boa. Tenho a impressão que o IDGP ainda não é bem compreendido por todos os gestores da prefeitura. Para que seja aceito completamente precisa ser mais bem compreendido no seu significado. (E8)

Na visão dos entrevistados externos, pode-se perceber que a aceitação pode ser gerada a partir de uma maior compreensão do instrumento por todos os gestores da PMC.

Percebe-se que o controle seja ele interno ou externo, tem que manter a coerência com os demais processos gerenciais da organização, isso não funciona de forma mecanicista, atendendo a dimensão estratégica da gestão, precisa por meio do realinhamento das diferentes unidades e níveis de responsabilidade promover a sustentação do processo.

No primeiro ciclo de avaliação não houve muita preocupação por partes das secretarias/órgãos, na verdade ouvia-se a expressão “mais uma invenção do IMAP para as Secretarias darem conta.” Neste momento está se preparando mais uma rodada e percebe-se que a visão já é um pouco diferente, mas acho que ainda faltam alguns passos para que seja percebido como instrumento gerencial. (E9)

A categoria aceitação procura refletir como está sendo absorvido o recebimento do instrumento do IDGP pelos gestores dos Órgãos da PMC. Pode-se perceber que a estratégia na fase de implantação do instrumento, é a comunicação. O pilar de desenvolvimento de processos depende ainda de como esse processo foi desdobrado nas instâncias locais diretamente aos gestores que estariam envolvidos com a avaliação do IDGP. Decisões e ações corretivas devem ser incorporadas a esta etapa para atingirmos a eficácia e a efetividade. Observa-se que a aceitação na fase inicial é de suma importância para que o instrumento seja incorporado como prática de gestão.

b) Categoria II - REPERCUSSÃO INTERNA DO IDGP

O relato dos entrevistados pode definir que o processo de repercussão interna na PMC, do instrumento do IDGP, está vinculado diretamente à categoria anterior de aceitação, sendo que a repercussão tem dependido da relação direta, pela forma como o processo está sendo conduzido em cada local de trabalho; e pela forma de cobrança que está sendo realizada sobre o IDGP nestes respectivos locais de trabalho.

Eu vejo que a repercussão interna ela é um processo. No começo a gente fez uma opção por divulgar os resultados somente para a alta direção, então eu não vejo uma repercussão tão grande na Prefeitura em 2007, porque muitos, na grande maioria engavetam o resultado e, não teve a sensação não percebeu a importância do mesmo. No ano seguinte foi desenvolvido, um mecanismo de disseminação maior envolvendo todos os gestores da PMC, trabalhando na construção da viabilidade do DG. Esta opção, de ter trabalhado com o instrumento IDGP durante todo o curso do desenvolvimento gerencial com tele-aulas específicas, foi uma grande opção para verificarmos a disseminação do IDGP, acho que essa aposta deu mais certo. Mesmo assim eu entendo que ainda permeou o nível estratégico, agora o processo está se estendendo em 2009, dando conta de o processo ser assimilado pelos demais servidores, em função da cobrança que está sendo feita pelos dirigentes, agora que é a segunda medição. (E1)

O processo de comunicação pressupõe que sem informação não há gestão participativa. Segundo Lima (2007, p. 69 e 77):

O processo participativo estimula a capacidade de tomar decisões e de inovar, contribuindo para a realização profissional do servidor. A gestão baseada em informações é requisito imprescindível à qualidade do processo decisório e parte natural de qualquer sistema efetivo de monitoramento e avaliação.

Internamente o processo tem desenvolvido um movimento interno para a melhoria dos indicadores do Órgão. (E4)

Agora, com o contrato de gestão, o IDGP vem como um instrumento interessante de avaliação com os gestores para estar discutindo estas práticas e estratégias do processo. O IDGP vai estar na sala de situação do Prefeito, sendo monitorado sistematicamente, mostrando o comparativo entre os órgãos. Mudança depende da alta administração. Este instrumento está sendo discutido por todos os dirigentes de cada Órgão e do nível gerencial da PMC (1.500 gestores) e estes têm o compromisso de levarem para todos os demais servidores através da apresentação dos vídeos do IDGP, do modelo de gestão e do contrato de gestão. (E2)

De acordo com o relato do entrevistado, a mudança somente se processa quando o conhecimento é compartilhado por todos, ou pela grande maioria. O apoio dos líderes é significativo, mas a opinião da força de trabalho é fundamental.

Cabe aqui ressaltar a importância do papel dos gestores no processo, e a forma de orientação disponibilizada sobre o instrumento do IDGP, fornecida a esses gestores. Apesar do esforço realizado, ainda se presta pouca atenção para a verdadeira importância do processo e dos resultados alcançados, pelos próprios gestores. Tendo, ainda, um papel secundário para a tomada de decisão.

A repercussão Interna é um crescente de compreensão e absorção da ferramenta, como uma possibilidade gerencial. Estamos neste momento, criando vinculação mais forte entre a ferramenta de bom governo, tendo como meta o IDGP, com os contratos de gestão. E repercussão interna, eu acho que ela vai bem, terá a tendência que este instrumento se afirme como uma boa ferramenta de gestão. Claro que a gente não pode considerar o índice pronto e acabado, a gente tem que cuidar dele ao longo do tempo para mantê-lo como uma ferramenta realmente interessante ao gestor. Que ele sinta ali de fato que tem um instrumento de apoio a sua função gerencial. (E3)

Reforça-se a ideia de vinculação do instrumento do IDGP, aos Contratos de Gestão, como instrumento de monitoramento e avaliação da gestão municipal, oferecendo apoio à função gerencial e parâmetros ao Programa Bom Governo. Parte-se do pressuposto da melhoria contínua e da promoção da capacidade de governar, buscando qualidade e agilidade de serviços em sintonia com: o cidadão, com as demandas do mercado, com resultados que impactem na melhoria da qualidade de vida da população. Parte-se do princípio que a PMC, precisa estar continuamente sob gestão profissional, com coordenação e alinhamento estratégico a toda a Administração Municipal.

A implantação do IDGP foi uma grande surpresa, pois o grupo nunca foi habituado a fazer processos de avaliação e reavaliação. E com o processo de conversação, o grupo todo teve que discutir o seu processo de avaliação. À medida que tudo foi evoluindo e registrado a repercussão foi excelente na minha secretaria. Hoje o IDGP está no contrato de gestão como indicadores de monitoramento e temos que atingir 7,0, como meta. A participação dos gestores foi positiva no caso da SMEL, a forma como foi feito o processo foi interessante e o funcionário pode realmente responder o que pensa. (E5)

Diante do relato, pode-se perceber a importância dada ao processo de conversação, ou seja, de discussão de seu processo interno de avaliação. Os Órgãos que tiveram a preocupação de analisar cuidadosamente o seu processo avaliativo promoveram um processo de interação e integração, comparado o resultado atingido do Órgão, o resultado da PMC e a meta para 2009, de 0,70 no contrato de gestão do Órgão.

Para GARCIA (2001, p. 25) “a avaliação compete analisar o valor de algo em relação a algum anseio ou a um objetivo. Não sendo possível avaliar, conseqüentemente, sem se dispor de uma referência, de um quadro referencial razoavelmente preciso.”

O IDGP vem sendo entendido como um instrumento que demonstra o nível de excelência que a PMC chegou ao longo de anos de desenvolvimento de ações estratégicas nos diversos órgãos municipais. (E6)

O processo de desenvolvimento institucional, que a PMC vem ao longo dos anos implementando, está baseado num modelo de gestão, que depende da estratégia estabelecida e do conhecimento da mesma, por todos os membros da organização. O IDGP vem como meio de monitorar e avaliar este desenvolvimento da gestão.

Cabe salientar aqui a visão de Marini e Martins (2006, p. 25) “a construção da estratégia é um processo em que tomam parte: os compromissos da organização para a agenda estratégica; as considerações do marco legal; as condições do ambiente externo e interno. A reunião destas informações permitirá a definição das estratégias.”

Com relação à repercussão interna acho que foi mais na questão comparativa da pontuação de cada Secretaria/Órgão. Após a próxima rodada é que teremos a real noção dos resultados obtidos no período anterior. (E9)

Os entrevistados externos não responderam à questão da repercussão interna por não terem vivenciado este processo, com os gestores do processo na PMC.

A categoria repercussão interna do IDGP pode confirmar que uma política ou estratégia de gestão pode ser percebida e analisada de diferentes perspectivas, de acordo com cada gestor envolvido. Entende-se que o compromisso desses gestores é de fundamental importância para a continuidade e desenvolvimento do processo. Fica evidente que a escolha de trabalhar o IDGP com os gestores no Desenvolvimento Gerencial (DG) foi considerado um procedimento acertado gerando aprendizado e comprometimento com o processo, ao longo de cada ano, dentro da Prefeitura.

c) Categoria III - REPERCUSSÃO EXTERNA DO IDGP

De acordo com o relato dos entrevistados, a repercussão externa tem acontecido na medida de que o instrumento tem sido apresentado diretamente em vários eventos nacionais e internacionais. Pode-se verificar a cada apresentação, o grande interesse do público, por ser um instrumento inovador para avaliar a gestão pública, no caso aqui a gestão municipal. Sendo ressaltado ainda que o IDGP, como tem base no “*Premio Qualidade do Governo Federal, nos critérios de Excelência, penso que a repercussão é bastante positiva*” (Entrevistado 7).

A externa é assim: você tem que falar, você tem que escrever, você tem que divulgar as pessoas não vão descobrir do nada. Então estamos fazendo movimentos de divulgação em eventos, grandes congressos, seminários. E quando fala, quando mostra o instrumento, as pessoas compreendem, acham que isso é muito legal, acham que isso dá um salto qualitativo. Consideram isso como um processo inovador, todos fazem uma crítica, porque não é de resultado é de processo. Mas também colocam que o índice é isso, está começando. Também é fácil fazer crítica porque não estão aqui, não conhecem a nossa realidade. Para o futuro próximo dá para incluir resultados, por enquanto o que se pode medir aqui é o processo, o meio. O IDGP foi construído em cima de coisas que já fazemos nada do que ainda vamos fazer, medimos aquilo que já foi desenvolvido. Acho que é o legal é medir aquilo que você já introduziu, práticas que você já introduziu, para analisarmos, como as pessoas estão absorvendo práticas já introduzidas. (E1)

Fica evidenciado pelo relato que, quanto mais empenho e movimentação de divulgação do processo do IDGP, junto a diferentes atores, no sentido de entender melhor o conceito e seu significado, maior impacto na forma de sua ação pode ser verificada. Mudando o modo como o destinatário visualiza o resultado de um novo produto ou processo de trabalho.

Podemos citar Capra (2002, p. 123):

As coisas que as pessoas prestam atenção são determinadas pelo que essas pessoas são enquanto indivíduos e pelas características culturais de suas comunidades de práticas. Não é somente a intensidade ou a frequência de uma mensagem que vai fazê-la ser ouvida; é o fato de a mensagem ser significativa para elas.

Fica evidenciado que as mudanças instituídas a partir de um processo interno como o IDGP, somente terão repercussão institucional quando os atores sociais puderem entender quais os benefícios gerados ao dia a dia do trabalho e o que possa ser agregado, que justifique a mudança de postura. Frente a uma alteração importante no contexto, os atores relevantes responderão com a sua capacidade de ação, desde que concordem com o processo.

Externa: Grande interesse por parte de gestores de outros órgãos públicos na elaboração deste Índice, como pude observar nos seguintes eventos em que foi apresentado: Conferência Mundial sobre Desenvolvimento de Cidades, realizada em Porto Alegre de 13 a 16/02/08; e no FONAC – Fórum Nacional dos Administradores das Capitais, realizado em Dezembro de 2008. Embora este Índice seja específico para a Prefeitura de Curitiba, por conter indicadores dos programas realizados aqui, pode muito bem vir a ser adequado para outros Órgãos, para avaliação e verificação de oportunidades de melhoria. (E4)

Externa: é interessante apresentar o IDGP no fórum de Administradores das Capitais, alguns se empolgaram tanto que queriam levar para aplicação direta na sua realidade. Em outras cidades como não existem outros indicadores assim organizados para medir a gestão, eles gostaram e queriam fazer um índice específico nacional como o do FONAC com a ajuda da Prefeitura de Curitiba, outros queriam levar o IDGP “como pacote pronto” do jeito que estava. A gente teve que explicar que para cada realidade tínhamos que fazer adaptações.

E para o BID III que quando viu que tínhamos um indicador de gestão solicitou que este fosse colocado como parte da avaliação do desenvolvimento institucional na proposta. (E2)

Fica relevante a importância do processo de avaliação utilizado como troca de informações para medir a gestão. Temos a salientar que o processo de avaliação é um meio pelo qual a organização, utiliza-se para subsidiar a tomada de decisão e o tipo de intervenção que será necessária para o seu desenvolvimento institucional.

Externa: o IDGP sempre repercute bem em todas as apresentações que fizemos talvez ele seja pouco conhecido entre todos. Aliás tem repercutido todos os índices em geral, de certo modo vivemos, nacional e internacionalmente, uma febre de índices. Todo mundo vai inventando um índice complexo para medir isso ou aquilo. Por exemplo, temos índice de qualidade de vida, e vários tipos de qualidade de vida da população, têm índice de regularização previdenciária, tem índice na área de agro negócio, economia, enfim em diversas áreas. (E3)

Percebe-se diante da colocação a necessidade de desenvolver práticas mais efetivas para que se desenvolva a excelência na gestão pública. Nessa febre de índices, o desafio está em descobrir a forma mais adequada para cada realidade local, com base no funcionamento, e nas estratégias da organização. Conforme mencionado anteriormente, cada um desses índices promove a consolidação de diversos indicadores agrupados, com foco nos objetivos específicos de medida de resultados e nem tanto do processo em si, como é o IDGP.

Toma-se como pressuposto segundo Foguel e Souza (1985, p. 199):

É necessário prever o sistema de avaliação, desde a concepção do instrumento, a cada fase e no todo, torna-se fundamental a utilização de indicadores de desempenho, tanto para a intervenção de natureza social quanto as de natureza técnico-administrativas. Sendo provável que se faça necessário formular indicadores específicos para a avaliação de determinados componentes do modelo, permitindo caracterizar o estágio de desenvolvimento em que a organização encontra-se a cada momento.

O relato evidencia que na tentativa de se manter a qualidade da ação pública, por meio dos processos de modernização da gestão pública. Novos sistemas de acompanhamento e

monitoramento tendem a orientar o gerenciamento através de indicadores e critérios de excelência, tal como o IDGP na PMC, tendo como base o Modelo de Excelência do PQGF.

Segundo LIMA (2007, p. 105) “Avaliar a gestão de um órgão ou entidade pública é verificar o grau de aderência das suas práticas gerenciais ao Modelo de Excelência em Gestão Pública.”

Externo - Como o Índice foi concebido em linha com os critérios de avaliação do Prêmio Qualidade do Governo Federal, nos critérios de Excelência, penso que a repercussão é bastante positiva. Além disto, o IDGP foi objeto de apresentação em, pelo menos, dois importantes fóruns de debate sobre gestão pública: o CLAD e o CONSAD. (E7)

A categoria repercussão externa do IDGP reflete o interesse das demais instituições com o processo que está sendo desenvolvido na PMC. Sinaliza como o exemplo de atuação de um determinado Órgão pode estabelecer uma aliança estratégica de aprendizado entre diferentes instituições em torno de um propósito comum: o desenvolvimento de uma metodologia de monitoramento e avaliação que venha a promover o desenvolvimento interno das instituições. Fica evidenciado, que não existe ação isolada, que o caminho é juntar esforços em parcerias relevantes em prol do alcance do resultado.

d) Categoria IV - IMPACTOS PARA A GESTÃO MUNICIPAL

As entrevistas permitem observar que o impacto para a gestão municipal em Curitiba, com a implantação do instrumento do IDGP, tem proporcionado um constante aprimoramento da questão da aprendizagem dos gestores municipais frente aos seus respectivos processos de trabalho. O fator tempo para disseminação das inovações parece incidir diretamente na nova agenda de mudanças, pretendidas para a administração municipal. É importante salientar que através desse impacto, novas ações estratégicas têm sido implementadas, com a finalidade de fortalecer o processo interno de gestão pública na PMC.

Impacto é na cultura, porque alavanca processos, olha o que estamos fazendo: medimos de uma forma própria. O impacto é cultural, porque é muito difícil na gestão pública, você introduzir medições. Estamos tentando introduções de processo, novo tipo de medição. Acho que o que fica é a mudança cultural, o impacto é cultural olha pra isso de uma forma cultural de medir, oportuniza melhoria e a análise que já está aparecendo. Algumas pessoas analisam o indicador e já estão dizendo “pera aí esse indicador não

dá, porque ele já está obsoleto pra minha área”, Já avançamos tanto que não da conta. É legal. Ver isso, é legal ver que as pessoas estão compreendendo, estão olhando suas práticas, olhando seus resultados. Isso é bem legal. Estabelece um novo patamar de avanço de medição de resultados de olhar os indicadores numéricos de forma concreta, estabelecendo um novo modo operante. (E1)

Pode-se perceber pelo relato que cada novo processo implementado impacta na questão cultural da organização.

O modelo de avaliação procura referenciar a organização no desenvolvimento de uma cultura de responsabilização em relação às 22 práticas previstas pelos indicadores do IDGP, como uma tentativa de aprendizagem coletiva no desenvolvimento da gestão de excelência.

De acordo com Matias (2007, p. 17):

As organizações na esfera pública com cultura organizacional considerada estável e madura tende a estar estruturada por padrões, organizadas por um elenco de regras que contribuem para delimitar formalmente o espaço organizacional. Verifica-se que a cultura organizacional estável e madura possui um tipo de cultura hierarquizada, na qual existem referenciais nítidos de responsabilidade e autoridade, sendo que o trabalho é sistemático e organizado. Funcionando segundo O'REILLY (1989), como um sistema de controle social.

Para fortalecimento do processo avaliativo é necessário investimento no aprendizado de competências institucionais, como planejar, comunicar e gerir recursos humanos, materiais e financeiros.

Fica evidenciado que a mudança provocada pelo processo IDGP tende a impactar mudanças de comportamento de pessoas e grupos dentro da organização, estabelecendo novas metodologias de execução no trabalho interno, instalando, então, um novo modo operante para cada ação.

A ação do IDGP além do impacto proposto caracterizou um subproduto na mudança da cultura interna da organização, fortalecendo a aliança e as parcerias estratégicas entre os Órgãos.

As alianças e parcerias estratégicas são processos complexos que exigem um tempo razoável de negociação para que todas as partes envolvidas possam ter consciência de que tal empreendimento não traga riscos iminentes, mas principalmente oportunidades para a nova organização.

As amplas possibilidades de sinergias, nascidas no papel, não se desenvolvem na prática até que todas as pessoas, em ambas as organizações, se conheçam pessoalmente e se

disponham a fazer um esforço para a troca de tecnologias, na recomendação de clientes e na participação em equipes conjuntas (KANTER, 1994, p. 10).

Mais do que envolvimento no processo é preciso que todos os envolvidos nas organizações estejam comprometidos com as novas metas e objetivos traçados para a manutenção desta organização.

Vale lembrar que a cultura gera significado, direção e mobilização. Produz uma energia social que ajuda a mover a organização para a ação produtiva, com o objetivo de sempre renascer. “Contudo, para que o trabalho seja feito de modo eficaz é necessário minimizar consequências desagradáveis, para o que se exige o desenvolvimento de habilidades transculturais.” (COHEN; FRANCO, 2003, p. 23).

Srouf (1998) trata sobre cultura organizacional expressando que:

A cultura é aprendida, transmitida e partilhada. Não decorre de uma herança biológica ou genética, porém resulta de uma aprendizagem socialmente condicionada. A cultura organizacional exprime então a identidade da organização. É construída ao longo do tempo e serve de chave para distinguir diferentes coletividades (SROUR, 1998, p. 174).

Os seguintes impactos foram percebidos: 1) Reuniões internas para análise e repasse dos resultados; 2) Reuniões estratégicas para melhoria dos indicadores juntamente com o Desenvolvimento Gerencial; 3) Inclusão da melhoria do Índice nos Contratos de Gestão 2009; 4) Gravação de tele-aula referente ao Índice; e 5) Reunião para determinar a estratégia para a próxima medição que ocorrerá em 2009. (E4)

Várias estratégias nortearam que o instrumento do IDGP viesse a desencadear um impacto na Administração Municipal, tais como as ações elencadas acima, pelo entrevistado.

Houve um alinhamento porque enquanto não tínhamos um medidor único, cada um via a gestão como queria, de diferentes formas. Quando a gente tem um alinhamento, focado no caso em 22 práticas, como no exemplo da cobertura e capacitação, este indicador foi pensado para todos os órgãos. E os demais indicadores também, pensados para todos. A partir do momento que todos os gestores estão alinhados em cada um dos indicadores, a responsabilidade não ficou só em cima de um órgão, essa responsabilidade passa a ser compartilhada por todos os Órgãos. Muitas dessas práticas escolhidas no IDGP, ou não eram conhecidas, ou não eram utilizadas, hoje estão sendo organizadas e focadas pelos gestores. Se estas 22 práticas forem focadas teremos uma melhora na gestão e melhora dos diversos processos internos. A gestão de estratégias pensou em estratégias para o Desenvolvimento Gerencial de 2008 com planos de Ação para 2009, pois esta meta nos contratos de gestão hoje (0,7) foi elaborada pelos 1500 gestores no DG de 2008. Que no processo de discussão do Desenvolvimento Gerencial definiram ações para melhorar cada indicador; mas naquele

momento eles não tinham noção de toda a potência do indicador e do IDGP. Agora, com a disseminação mais ampla, as pessoas começam a entender, e começam a olhar essas 22 práticas na sua realidade. (E2)

Avaliar a gestão é importante para estabelecer esse alinhamento da gestão e corrigir rumos indesejados que podem estar sendo tomados sem se perceber. Avaliações periódicas, pensadas para todos os Órgãos, permite identificar e aproveitar oportunidades de ação para solucionar problemas, reduzir desperdícios ou realizar ações para atingir a agenda e os compromissos de governo.

Em última instância, para atingirmos as melhorias de processo, a existência de dificuldades sobre o processo de avaliar as práticas de gestão existentes, não devem impedir que tentativas sejam realizadas, pois a possibilidade de acerto vale todos os esforços e possíveis riscos eminentes do processo. Pode-se aferir que esse investimento requer ação contínua para a real transformação dos Órgãos Públicos, assegurando a capacidade efetiva de governar.

O IDGP como instrumento de avaliação, não de resultado finalístico, mas na perspectiva de avaliar o propósito de aprendizado interno e o desenvolvimento institucional, não tem muitos indicadores clássicos estabelecidos, e muitas vezes, é difícil de avaliar por ser intangível. Acho que, como bom instrumento de avaliação, ele pode nos ajudar a ir num processo de melhorias progressivas. Preciso lembrar que sou uma pessoa que acredita firmemente que as transformações começam pelo processo de avaliação. Os conservadorismos, os vícios, o gerenciamento rotineiro, que existem em muitas empresas e no serviço público, ela começa a ser mudada, ela começa a ser mudada quando você faz prestações de contas por desempenho. E o IDGP vai nesta perspectiva, ele é uma ferramenta para tornar tangível, para tornar concreto, mensurável uma coisa que precisa ser gerenciada. Aí vem aquela celebre frase “Se você não mede você não gerencia. E se você não gerencia você não pode melhorar” “Peter Druker”. E o IDGP vem nessa perspectiva de melhoramento. (E3)

Fundamental é o caminho de aprendizado durante o processo de desenvolvimento de uma nova metodologia de avaliação da gestão pública, obedecendo a um processo estabelecido de ação sistemática, que tende a gerar conhecimento para a tomada de decisão, culminando num processo de melhoria progressiva.

O impacto está na questão das pessoas serem ouvidas e participarem do processo, isso é uma coisa nova “nova entre aspas”, pois sempre houve as orientações e aí o grupo tinha que trabalhar sobre aquilo que era imposto. Esse processo de avaliação faz com que as pessoas se sintam mais próximas da administração e da gestão de sua secretaria e da PMC. Pois uma hora ou

outra, alguém sempre pergunta, e aquele processo, aquilo que a gente discutiu aquilo que aconteceu. Como exemplo na nossa regional a relação com o usuário como está, o levantamento de necessidades, a relação com as lideranças e as chefias como está, precisa ser mais fácil e o acesso a informação tem que ser melhorado. Processo interessante que tende a melhorar. (E5)

Pode-se perceber que o processo do IDGP promove interação entre as pessoas, o processo de gestão e o foco de resultados de cada Órgão da PMC, consolidando o alinhamento de diversos objetivos estratégicos.

Evidencia-se, nessa interação, um relacionamento de intercâmbio entre os indivíduos e a organização em função dos objetivos a serem alcançados.

A mobilização aparece como importante fator para o alcance dos resultados.

Segundo Matias (2007, p. 25):

A modernização da administração pública, em sentido amplo, deve buscar de forma permanente a estruturação de um modelo de gestão que possa alcançar diversos objetivos, como por exemplo: melhorar a oferta de serviços à população, aperfeiçoar o sistema de controle social da administração pública, elevar a transparência e promover a valorização do servidor público.

Em que pese ter sido mensurado apenas uma vez, percebe-se claramente a importância que teve o impacto nas diversas entidades da administração pública. Posto que a mobilização se mostre presente na medida em que os gestores comentam, discutam e analisam os diversos indicadores. Imagino que nas demais medições do IDGP o resultado possa ser mais bem utilizado, mais fielmente para demonstrar a realidade da gestão e os implementos de resultados sejam mais satisfatórios. (E6)

Considera-se que a mobilização interna dos gestores para com o sistema de monitoramento e avaliação proposta pelo IDGP, explicita uma fragilidade e uma força.

Fragilidade por ainda ser apenas uma das medições e força pelo impacto criado na Administração Municipal. Na perspectiva de comparação dos resultados de cada Órgão com o resultado geral da PMC, já que o IDGP foi construído com base nos princípios e critérios do Gespública, podemos salientar o texto de Lima:

Segundo Lima (2007, p. 202) “As mudanças propostas pelo gespública, são mudanças que atingem todo o sistema de gestão com o propósito de internalizar nas pessoas e institucionalizar nas organizações, novos hábitos gerenciais.”

Convém lembrar que de acordo com o relato que as avaliações anteriores se davam em bases empíricas, existiam orientações decorrentes do planejamento, mas os resultados eram apresentados informalmente, de acordo com a definição de relevância e de interesses e

necessidades de cada Órgão. Essa condição inviabilizava a visão do conjunto dos resultados, de forma estruturada e dos respectivos macroprocessos de trabalho da PMC.

Fica evidenciada a afirmação de Kichert e Stillmann (1999, p. 10) “que a gestão pública não é meramente uma questão de eficiência e eficácia, mas é uma questão de legalidade e legitimidade e ainda de outros valores que transcendem os padrões restritos dos negócios.”

Acho que muitos podem ser os ganhos, mas eles acontecem quando sua importância for reconhecida pelos gestores da Alta Direção, e for realmente utilizado como instrumento gerencial. Pois os assuntos que ele referencia todos visam melhorias na gestão pública como padronização de processos, economia no processo de compras repasse de informações, entre outros. Talvez o impacto desta análise pudesse fazer os gestores se utilizarem mais deste índice como instrumento de apoio para decisões. (E9)

O principal objetivo do processo de avaliação, que vise melhoria de processo interno de gestão, está diretamente ligado ao envolvimento dos gestores com o desenvolvimento do processo. Cabe a eles a decisão do uso destas informações como informação gerencial para auxiliar a tomada de decisão. Busca-se proporcionar informações que gerem conhecimento significativo para a mudança da realidade local.

e) CATEGORIA V – OPORTUNIDADES DE MELHORIA AO IDGP

É de praxe que no início de cada gestão, reformas em diversos níveis sejam implementadas, como meio para alcançar as metas de gestão, de tal forma que as alterações sejam resultado de uma nova consciência política.

Como contraponto, a proposta de um modelo de avaliação através de indicadores, busca a melhoria do controle social e a transparência da ação pública. Na PMC, a cultura da avaliação através do IDGP, vem a suprir uma lacuna na prática de prestação de contas, bem como procura estabelecer um patamar visível de práticas de gestão a todos os Órgãos que compõe a Administração Municipal.

Parte-se do princípio que uma avaliação é boa na medida em que nos aponta ou sugere o que é preciso melhorar, para agregar valor ao cliente.

A construção de um modelo de avaliação, além do referencial do Plano de Governo, nos casos dos municípios, bem como os programas e projetos desenvolvidos, devem levar em consideração a expectativa que se atribui ao modelo e o que este deve efetivamente representar.

Essa exigência é duplamente benéfica na medida em que privilegia a organização e seus gestores para o foco da transparência dos resultados para a PMC e para cada um dos Órgãos que representam a Administração Municipal.

A análise do IDGP permite constatar que o resultado do mesmo, reflete a participação dos gestores, com diversas sugestões diretas ao instrumento e sua forma de avaliação.

Várias oportunidades de melhoria são levantadas, além de abrir espaço a novas formas de pensamento em relação ao instrumento nos diversos atributos que o compõe, proporcionando novas perspectivas para o processo num futuro próximo.

É necessário o monitoramento das ações praticadas, com o esforço sistemático de estabelecer padrões de desempenho desejados para compará-los aos efetivamente observados, e desse modo detectar desvios entre a programação e a realização, possibilitando correções ao longo dos períodos.

A partir das entrevistas levantadas e do acompanhamento do processo de desenvolvimento, implantação e aplicação do IDGP, várias oportunidades de melhoria foram surgindo como sugestões de fortalecimento e continuidade do processo. Estas devem ser analisadas e, na medida do possível, agregadas ao processo.

Conforme os levantamentos, as oportunidades de melhoria podem ser divididas em 04 diferentes quesitos tais como apresentados no quadro 6 a seguir:

Quesitos	Oportunidades de melhoria propostas pelos entrevistados
a. Quanto à Gestão	<ul style="list-style-type: none"> • Nova rodada de aplicação em 2011. • Mais importante não é o resultado é a consequência, o impacto. • Importante é o gestor cuidar destas 22 práticas de gestão. • Ter manual de sugestões de como melhorar e desenvolver estas práticas nas unidades, para as pessoas se apropriarem destes indicadores. • Trabalho de desenvolvimento gerencial específico com o IDGP. • As melhorias referem-se à forma de captação das informações. • Os dados devem ser captados de forma mais automatizada possível, facilitando a abrangência e fidedignidade.

b. Quanto à Aplicação	<ul style="list-style-type: none"> • A aplicação sendo revista e reforçada junto aos gestores. • Para 2009 - novo Sistema Informatizado de Avaliação do IDGP. • Coleta via <i>on-line</i> dos dados do questionário para análise de Resultados (1500 gestores).
c. Quanto aos Resultados	<ul style="list-style-type: none"> • Estratégia de ação de forma mais eficaz, para que o resultado chegue a todos os servidores. • Como parte do contrato de gestão, os resultados têm que chegar a todos (por meio de revista, jornal e diversas formas de comunicação). • Integrar todos os sistemas de informação da PMC. • Estabelecer um ranking dos resultados, entre os órgãos da PMC. • Divulgar para todos os gestores os resultados. Fazer o máximo possível de divulgação. • Incluir ponderação no resultado final - por Órgão (pelo número de servidores por Órgão). • Se possível, realizar análise qualitativa, com relação aos critérios e não somente a apresentação dos resultados numéricos. • Acrescentar o compartilhamento de experiências positivas entre os diversos órgãos e maior divulgação em 2009, entre os servidores que não participam da gestão estratégica e gerencial.
d. Quanto aos Indicadores	<ul style="list-style-type: none"> • Identificar quais são os indicadores mais relevantes para medir o índice de desenvolvimento da gestão pública. • Ouvir atentamente o que as pessoas estão falando sobre os indicadores, (adequação desse indicador, viabilidade). • Alterar o nome do indicador de Utilização do SAGA, para Utilização de Sistemas de Controle do Plano de Governo. • Manter os mesmos indicadores em 2009 para termos uma avaliação comparativa com 2007. • Agregar outras práticas em forma de indicadores, que poderiam ser medidas também somente em 2011. • Incluir indicador: <ol style="list-style-type: none"> 1. Tempo de atendimento das demandas do 156 (por órgão) 2. % de orçamento reprogramado orçado X o executado 3. Relação custeio X investimento 4. % de crescimento com o investimento 5. % de redução de custeio • Trabalhar o indicador - E-compras cumulativo • Resultado final no contrato de gestão do órgão ano a ano • Alguns indicadores vão se mostrar, com pouca acuidade para medir, o que se quer medir. • Outros indicadores, talvez esgotem o seu processo de marcador, pois logo vamos chegar ao teto, e dali você não tem mais perspectiva de medida. • Traçar uma série histórica e trabalhar com uma tendência, ao mesmo tempo fazendo ajustes, no indicador quando estes não dão muitas possibilidades de ação. • Aperfeiçoar tecnicamente os indicadores que podem ser melhorados nos aspectos da “métrica” em si. • Dar novo tratamento estatístico ao IDGP e transformá-lo além de <u>médias ponderadas</u>. • Começar a fazer tratamento de distribuição de frequência entre os órgãos, de dispersão, análise de tendência, é a questão de por a estatística sobre o IDGP. • Introduzir no critério Resultados, pelo menos, um indicador que avalie de fato os resultados da PMC.

	<ul style="list-style-type: none"> • Usar, por exemplo, como referência as avaliações anuais de cada órgão com os contratos de gestão. • Incluir novos indicadores descritos no plano Bom Governo 2009-2012. • Para o futuro, tentar inverter com maior número de indicadores vindo de relatórios e sistemas de informação e menos indicadores vindos de pesquisa direta. • Escala de pontuação para a avaliação assim como temos em outros instrumentos da PMC. Ex: mapeamento de competências.
--	--

Quadro 6: Oportunidades de Melhoria do IDGP

Fonte: Pesquisa do IDGP, 2009.

Análise

De acordo com a pesquisa bibliográfica analisada, pode-se entender que a partir das mudanças de estratégia de gestão nos âmbitos: institucional-legal, cultural e principalmente de gestão interna, são decorrentes dos processos de gestão. O IDGP como processo de avaliação vem incrementar o foco da mudança de estratégia da gestão interna, como forma de adoção de novos arranjos institucionais, e instrumentos de gestão que dêem ênfase a eficiência, eficácia e efetividade da gestão pública.

Considerando Marini e Martins (2004) os processos de transformação da gestão, alinham-se com o estado da *arte da Nova Gestão Pública* que preconiza formas integrativas de atuação do Estado na esfera pública, sem descartar a tecnologia gerencial desenvolvida pelas abordagens gerencialistas.

O IDGP, como um instrumento gerencial transformador da gestão, no âmbito do monitoramento e avaliação, tem foco na Administração Estratégica. Representa em essência, uma espécie de contrato entre a alta administração e as demais unidades, principalmente por ser uma meta do contrato de gestão assinado entre o Prefeito e os órgãos da Prefeitura de Curitiba. Este instrumento tem como base: política, diretriz e práticas de gestão, bem definidas, por meio de indicadores estratégicos, desta forma podem ser consideradas, de acordo exposto por (GIACOMINI, 2005, p. 3) citando Matus (1993) “um efetivo sistema de cobrança que ultrapasse *o limite da responsabilidade pessoal*”, responsabilizando as diversas instâncias de gestão pelo resultado alcançado.

O instrumento do IDGP procura abranger a necessidade de incorporação de novas tecnologias de acompanhamento e monitoramento da gestão pública. Neste contexto, o planejamento Estratégico tem importância fundamental como ferramenta auxiliar no gerenciamento das ações em busca de resultados efetivos, dando uma ideia dinâmica de gerenciamento.

Para Teixeira e Santana, (1994, p. 85):

um sistema de indicadores, adequadamente definido, funciona como um instrumento de racionalização e modernização da gestão. Ele delimita o campo observável da ação a ser desenvolvida, facilitando a identificação dos objetivos e as metas a serem perseguidas, e os meios para alcançar os resultados.

A partir da análise dos procedimentos e métodos, dos mecanismos de monitoramento e avaliação estudados, percebe-se que o desafio constante da gestão municipal, será de manter a *integração do IDGP, aos diversos processos de modernização da PMC. Mantendo* consonância aos diversos conceitos que se praticam em relação aos estilos de gestão e transparência para o desenvolvimento da gestão pública.

A estratégia metodológica e de aplicabilidade que envolve a sistemática do IDGP, pode ser considerada para várias instâncias da gestão pública, desde que respeitadas às condições da realidade e o contexto, que vai ser avaliado e se façam os devidos ajustes necessários.

Pensar em um processo de monitoramento e avaliação de uma realidade específica, que vise melhorar a visibilidade e o reconhecimento de uma gestão municipal, torna-se um desafio constante, na melhoria do processo de desempenho de toda organização. De forma estruturada, o Índice de Desenvolvimento da Gestão Pública (IDGP) foi concebido com o propósito de diagnóstico e monitoramento local da Administração Municipal em Curitiba, tendo como base a Gestão da Excelência de acordo com os Critérios do Modelo de Excelência do Gespública.

A partir do objeto desse estudo de caso, fica evidenciado que, para a avaliação da gestão pública municipal, os objetivos são equivalentes aos objetivos encontrados na fundamentação teórica para avaliação de políticas públicas (*policy research*), relatadas por Haas e Sprinter (1998, p. 12), que consideram como objetivo da avaliação:

Reduzir a incerteza em decisões políticas; aumentar a clareza lógica e a consistência das decisões sobre políticas e programas; trazer novas perspectivas e entendimento sobre os problemas públicos e as respostas por parte dos responsáveis por sua resolução; e aumentar a qualidade do debate público, por fazer da evidência parte integrante do processo de decisão.

Observa-se que, através da adoção sistemática do IDGP como forma de monitorar e avaliar a gestão, o principal elemento diferencial predomina na qualidade da informação alcançada pelo resultado de cada indicador, e pelo impacto do resultado no todo da gestão.

Pelo estudo, o método adotado influi na objetividade da avaliação. A teoria pode demonstrar que o IDGP procura no levantamento da gestão considerar aspectos quantificados, que expressem em números os resultados das ações do governo municipal. Estas informações numéricas devem ser representadas pelos indicadores estratégicos da gestão. Sendo possível, ao longo do tempo, construir série histórica e compará-los com os de outros municípios. Assim, a eficácia e a efetividade nos resultados requeridos da ação assumem, por sua vez, o sentido de um compromisso ético e de permanência ao longo do tempo.

Com a necessidade de desenvolver práticas mais efetivas para o desenvolvimento da gestão pública, o desafio está em descobrir a forma mais adequada para cada realidade local. Com base no funcionamento e nas estratégias da organização, formando cultura de excelência, motivação e reconhecimento, visando à melhoria contínua da gestão na Prefeitura Municipal de Curitiba.

Por meio desse estudo de caso, fica evidenciado que a avaliação da gestão pelo IDGP na PMC mostrou-se eficaz, tendo como resultados levantados:

- No primeiro ano de aplicação a participação das Secretarias/Órgãos foi por adesão, proporcionando aos gestores a possibilidade de escolher participar ou não. Assim, para o ano de 2007, 85% dos Órgãos da Administração Direta e Indireta da PMC participaram da avaliação do IDGP. Para o ano de 2009, a avaliação contará com 100% de participação dos Órgãos da PMC;
- Com o estabelecimento do Contrato de Gestão, instituído a partir do Plano de Governo 2009 -2012, e com a inclusão neste, de uma meta específica para o IDGP de 70%. Estabeleceu-se, na PMC uma “corrida ao IDGP”, intensificou-se a preocupação dos gestores com cada um dos 22 indicadores que compõe o IDGP, na sua realidade local.
- Intensificando assim as sistemáticas de conhecimento e compreensão do processo do IDGP, como sistema de monitoramento e avaliação da gestão municipal;
- Envolvimento ativo dos gestores, verificado pelo aumento de interesse com relação aos resultados dos indicadores que tenham relação com as suas atividades;

- A importância para o desenvolvimento do exercício da visão estratégica, da maior integração entre as Secretarias/Órgãos, visando o fortalecimento do processo do IDGP;
- Promoção constante e sistemática da comunicação interna e externa, focado nas informações da gestão e do IDGP como instrumento de monitoramento e avaliação da gestão municipal;
- Estabelecer formas diferenciadas de intercâmbio de experiências (de caráter técnico e político), em relação a modelos de condução da gestão pública e suas formas de monitoramento e avaliação;

O modelo escolhido apresenta um caráter inédito, na gestão por processos e resultados e na pactuação de resultados, dentro do município de Curitiba.

Um dos maiores benefícios adquiridos até o presente momento, foi o movimento interno provocado pela implantação desse instrumento na PMC. A sinergia gerada entre o que se pretendia atingir, independente de ter somente o resultado, mas a sinergia real com a reflexão dos participantes, da importância de se monitorar o movimento interno de gestão.

Além dos resultados registrados, o estudo de caso permitiu considerações quanto às necessidades de continuidade do processo, nos seguintes aspectos:

- Maior conhecimento e possibilidade de análise do IDGP, pelos dirigentes e gestores municipais;
- Ampliação da participação e do envolvimento dos gestores municipais, na construção coletiva dos marcos estratégicos, parâmetros de avaliação e ações para o resultado;
- Institucionalização do IDGP como instrumento de avaliação da Gestão Pública na PMC, para todos os servidores;
- Ampliação da discussão do processo do IDGP, proporcionando maior comprometimento dos dirigentes e gestores municipais;
- Promover ações para gerar maior clareza e entendimento do processo, permitindo maior adesão das pessoas, principalmente no que se refere à formulação dos indicadores e a metodologia específica de avaliação;
- Definir de forma clara e transparente os processos internos de trabalho dos órgãos que impactam no IDGP;

- Necessidade da manutenção de um processo organizado e unificado de informações estratégicas, advindo dos Órgãos da PMC, que venha a representar o posicionamento da gestão municipal.

O desafio após a adoção do instrumento do IDGP consiste em criar capacidade interna dos gestores, para consolidar e integrar decisões, com o suporte dos vários resultados alcançados, projetando oportunidades de melhoria na gestão municipal, deslocando-se para a eficiência e a eficácia na obtenção dos resultados institucionais, fortalecendo a possibilidade, que a Administração Pública preste contas dos seus atos de forma transparente e democrática, conferindo visibilidade ao processamento de políticas públicas, instrumentando sua forma de monitorar e estabelecer o controle social.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo na medida do possível procurou contribuir com um dos desafios da administração pública: realizar avaliação da gestão, de forma a atender as estratégias de gestão da Administração Municipal do porte de Curitiba.

Curitiba ao longo do tempo tem se destacado em função de sua história de zelo e trabalho planejado, sob a perspectiva de que “é sempre possível fazer mais e melhor”. Uma série de valores e premissas sustenta a criação do IDGP em 2007, como instrumento de avaliação da gestão municipal, dentro da perspectiva do Plano de Governo.

Partindo do princípio de que a Administração Municipal é complexa, a integração e a coordenação das diversas partes que a compõe, é imprescindível.

O planejamento considerado como um processo tem no seu monitoramento contínuo fundamental importância, para que possa constantemente identificar e adequar as estratégias às demandas existentes, pensando continuamente nos resultados a serem atingidos.

Através dos diversos instrumentos de acompanhamento e avaliação da gestão municipal já estão em uso permanente, incluiu-se o IDGP com o propósito de uma reflexão intencional e por ações específicas, alcançar os resultados elencados, de forma mais eficaz, eficiente, e efetiva, junto à comunidade, proporcionando transformação e mudança concreta da realidade.

Para alcançar a efetividade nesse processo, foi fundamental o envolvimento dos gestores municipais, pois através destes, foi possível sustentar a gestão e a estratégia gerencial não somente para medir resultados finais e sim para medir o processo de gestão local.

Este processo de inovação com base no Plano de Governo e nos Contratos de Gestão, assinados pelos gestores de cada Órgão da PMC, teve a vantagem de envolver e comprometer os gestores públicos, no desenvolvimento e execução de suas ações. Tendo como foco a construção de um novo modelo organizacional, com base nos critérios de excelência em gestão pública.

Considera-se o IDGP instrumento de monitoramento e avaliação da gestão municipal, como política de governo focada na excelência da gestão pública, sabe-se que ainda não se pode considerá-lo uma política de Estado, pois não está institucionalizado.

O instrumento procura manter o foco no processo de gestão de cada Órgão e no processo geral da PMC, visando à transformação em várias dimensões, comprometendo-se com a qualidade de modernas práticas em gestão pública.

O IDGP não abrange todas as dimensões da gestão, mas demonstra que avalia as práticas mais importantes para a gestão municipal, com a finalidade de mobilizar os gestores, para que cada vez mais aperfeiçoem os seus processos de trabalho para atingirem, da melhor forma os resultados na administração pública em Curitiba.

Foram selecionadas as práticas, julgadas naquele momento, principais para que a gestão obtenha sucesso. Entende-se que: se cada gestor, apresentar o cuidado e a preocupação de acompanhar e monitorar cada um destes indicadores terá conseqüentemente, um nível de desenvolvimento eficiente em sua gestão local.

Como o monitoramento e a avaliação, fazem parte do processo sistêmico de planejamento, o processo de acompanhamento dos indicadores de gestão tem como objetivo obter redes de unidades de alto desempenho. Com base nos princípios da administração gerencial e estratégica, o IDGP tende a manter o foco: nas prioridades de ação, nos produtos e resultados, advindos da formulação da gestão das políticas públicas no âmbito do município. Isto significa planejar, executar, monitorar, avaliar com foco nos resultados a serem atingidos.

Percebe-se que o IDGP representou impacto indireto frente às necessidades da população, que exige qualidade e efetividade de resultados. Mas representou impacto direto, no entanto, sobre a forma de gestão e sobre as informações para a tomada de decisão, de cada gestor, tentando assegurar assim a prestação de serviços de qualidade.

A capacidade de gestão torna-se hoje o diferencial em qualquer organização para que venha cumprir os seus objetivos estratégicos. Torna-se necessário uma ampla discussão, a partir do diagnóstico e análise do resultado, deste índice na PMC, com o auxílio de ferramentas, que propiciem a análise e a instrumentalização dos gestores no campo da gestão pública.

A partir desse estudo de caso, novas reflexões podem influenciar futuros trabalhos de investigação no campo:

- Da modelagem organizacional em gestão pública;
- De novos modelos de gestão municipal;
- O impacto da avaliação de indicadores de processos e indicadores de resultado;
- De novos instrumentos específicos de avaliação da gestão pública municipal;
- De avaliação da gestão de macroprocessos.

Estes trabalhos de investigação devem promover a adoção de práticas de intervenção na melhoria da gestão dos processos, melhorando os indicadores e conseqüentemente a gestão pública, visando o desenvolvimento institucional.

Nesta perspectiva faz-se necessário o incremento das fundamentações teóricas no campo da avaliação da gestão pública, pois existe escassez de material bibliográfico, que auxilie a fundamentação de base dos instrumentos de avaliação para a gestão municipal.

Fica claro que a capacidade organizativa de um governo ou seu potencial de governar é condição para o alinhamento da máquina administrativa. Para cumprir os compromissos, a gestão tem de ampliar, ainda mais os mecanismos de controle, mantendo um continuado processo de monitoramento e avaliação da gestão municipal. Dando ampla transparência aos resultados alcançados, de acordo com o cumprimento do princípio constitucional da publicidade.

No campo da modelagem de avaliação de gestão pública, deve-se procurar ampliar a função sobre o entendimento das especificidades e diversidade dos Órgãos da Administração Municipal. Ampliando tanto os meios de avaliação dos serviços prestados quanto à avaliação das políticas públicas.

Sendo necessário além dos indicadores, parâmetros qualitativos por meio de marcos representativos para expressarem os resultados.

No foco de ampliação da avaliação realizada pelo IDGP, pode-se na medida do possível ser realizada a correlação entre os resultados da gestão com os resultados finalísticos, de cada um dos órgãos. Pois se pode levantar ainda a hipótese, de que: se há eficiência na gestão, esta eficiência deverá transparecer nos resultados de efetividade da organização.

Enfim a avaliação, assim como o plano da qual ela é parte, configura-se em um processo permanente de construção e aperfeiçoamento da gestão pública municipal. Portanto a eficácia e a efetividade nos resultados, requeridos da ação assumem, por sua vez, o sentido de um compromisso ético e de permanência ao longo do tempo.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M.R.G. (Orgs.). **O Estado numa era de reformas: os anos FHC – Parte 2**. Brasília: MP/SEGES, 2002.

_____. **O Impacto do Modelo Gerencial na Administração Pública**: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. Brasília: ENAP, 1997. (Cadernos da ENAP, n. 10).

ALBERTI, A.; BERTUCCI, G. **Replicating Innovations in Governance**: In: Innovations in governance and public administration; replicating what works. USA: United Nations Publication, 2006.

ANSOFF, H. I. **Do planejamento estratégico a administração estratégica**. São Paulo: Atlas, 1981.

AVALIAÇÃO da Gestão Pública: **Cartilha. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado**. Programa da Qualidade e Participação na Administração Pública, 2007.

BALANÇO da reforma do estado no Brasil: A Nova Gestão Pública. Brasília, 6 a 8 de agosto de 2002. – Brasília: MP, SEGES, 2002.

BERGAMINI JÚNIOR, S. **Controles Internos como um Instrumento de Governança Corporativa**. COSO. Revista do BNDES, Rio de Janeiro, v. 12, n. 24, ano 2005. Disponível <em <http://www.bndes.gov.br/conhecimento/publicacoes/catalogo/revista.asp>>. Acesso em: 31 jun. 2008.

BOBBIO, N. **Liberalismo e democracia**. São Paulo: Brasiliense, 1988.

_____. **O futuro da democracia**. Trad. De Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de política**. 5. ed. Brasília: Ed. UnB, 2000.

BRASIL. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. (1995).

_____. **Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.** Prêmio Qualidade do Governo Federal: Instruções para candidatura. Brasília, DF: MP/Secretaria de Gestão, 2007.

BRESSER PEREIRA, **Reforma do Estado para a Cidadania.** ENAP, São Paulo: Ed. 34, 1998.

_____. **Reconstruindo um Novo Estado na América Latina.** In: I Congreso Interamericano del CLAD sobre la Reforma del Estado, 1997.

_____. Reflexões sobre a Reforma Gerencial Brasileira de 1995, **Revista do serviço público**, 50(4), 1999.

CAPITANI, A. **A Administração do Setor Público e o Aprendizado Organizacional:** o papel da avaliação. Banco Mundial/Texto apresentado no Seminário Internacional sobre Experiência em Planejamento, Avaliação e Administração de Recursos Públicos - Brasília, out. 1993.

CAPRA, F. **As Conexões Ocultas.** Ciência para uma vida sustentável. São Paulo: Cultrix, 2002.

CARDOSO, S. L. R. & SANTOS. **A Avaliação de Desempenho da Ação Governamental no Brasil** - problemas e perspectivas, Julho, 2001 - Monografia vencedora - Primeiro Prêmio do XV Concurso de Ensayos Y Monografias sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública.

CASTOR, B. V. J. **Tamanho não é documento:** estratégias para a pequena e microempresa brasileira. Curitiba: EBEL. 2006.

CATELLI, A. **Avaliação da Gestão Pública.** Palestra apresentada no Seminário ESAF 25 anos. Brasília, 2000. Não publicado.

COELHO, D. M. **Elementos Essenciais:** Conceito de Administração Gerencial. Revista de Informação Legislativa. Brasília. 37 n. 147 jul./set. 2000. Mestranda em Direito Administrativo - Faculdade de Direito da UFMG e Assessora Jurídica da Procuradoria Geral do Município de Belo Horizonte.

COHEN, E., FRANCO, R. **Avaliação de projetos sociais.** Petrópolis, Rio de Janeiro. Ciência Saúde Coletiva. Rio de Janeiro, v. 8, n. 2, 2003.

_____. **Avaliação de Projetos Sociais**. Rio de Janeiro, 1993.

COSTA, J. B. A. A Ressignificação do Local: o imaginário político brasileiro pós-80. **São Paulo em Perspectiva**, v. 10, n. 3, 1996.

COSTA, F. L. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. **Revista de Administração Pública**. v. 42, n. 5. Rio de Janeiro, set./out., 2008.

COSO – **Gerenciamento de Riscos Corporativos**. Estrutura integrada. Sumário Executivo. Pricewaterhouse e Coopers. Cópias adicionais de Gerenciamento de Riscos na Empresa – Estrutura Integrada: Sumário Gerenciamento de Riscos na Empresa – Integrated Framework: Application Techniques, 2 v. Disponível em: <<http://www.cpa2biz.com>>. Acesso em: 14 maio 2008.

DIEZ, C. L. F. **A construção do Texto Acadêmico**: manual para elaboração de projeto e monografia. Carmem Lúcia Fornari Diez, Geraldo Balduino Horn – Curitiba: 2002.

DYNIWICZ, A. M. **Metodologia da Pesquisa em Saúde para Iniciantes** – São Caetano do Sul – São Paulo: Difusão Editora, 2007.

FERNANDES, F. **Mudanças Sociais no Brasil**, São Paulo, Ed. Corpo e alma do Brasil, Difel 1. ed. 1960.

FOGUEL, S.; SOUZA, C. C. **Desenvolvimento e Deteriorização Organizacional**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1985.

FREY, K. **Governança Urbana e Participação Pública**. RAC Eletrônica v.1, n. 1, art. 09. 2007.

GARCIA, R. C. **Subsídios para Organizar Avaliações da Ação Governamental**. Planejamento e Políticas Públicas. Brasília: IPEA. n. 23, p. 7-70, jun. 2001. Disponível em:<http://www.ipea.gov.br/pub/ppp/ppp_23.html>. Acesso em: 10 jun. 2009.

GIACOMINI, C. H. **Gestão do governo na Prefeitura Municipal de Curitiba**, Espaço Urbano, IPPUC: Curitiba, 2005.

_____. **Gestão para Resultados em Curitiba**. A Experiência de Contratualização. Curitiba, Instituto Municipal de Administração Pública – IMAP, 2009.

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

GONÇALVES, J. E. L. As Empresas são Grandes Coleções de Processos. São Paulo. RAE **Revista de Administração de Empresas**. v. 40. n. 1. Jan/mar/2000 IBAM, 2001.

HAAS, P. J.; SPRINGER, J. F. **Applied Policy Research: concepts and cases**. New York: Garland Publications, 1998.

IAMAMOTO, M.V. A Questão Social no Capitalismo. **Temporalis**. Associação de Pesquisa em Serviço Social. Ano 2, n. 3 (jan/jul). Brasília, ABEPSS, Graflin, 2001.

IANNI, Octavio. Introdução. In: MARX, Karl. **Sociologia**. São Paulo: Ática, 1980.

INSTITUTO DE DESARROLLO. **Definición de línea de base del proyecto de transparência Y desarrollo de capacidades de los gobiernos locales**. Paraguai, 2009.

KANTER, R. M. Vantagem colaborativa: a arte das alianças. **Harvard Business Review**, New York, jul./ago. 1994.

KICKERT, W. J. M; STILLMANN (Ed). **The modern State and it is study: new administrative sciences in a changing Europe and United States**. MA Eduard Elgar, 1999.

LIMA, P. D. B. **Excelência em Gestão Pública: a trajetória e a estratégia do gspública**. Rio de Janeiro: Qualimark. 2007.

LIMA JÚNIOR, O. B. As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos. **Revista do Serviço Público**, v. 49, n. 2, 1998.

MARCELINO, G. F. Em busca da flexibilidade do Estado: o desafio das reformas planejadas no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 37, n. 3, 2003.

_____. **Governo, imagem e sociedade**. Brasília: Funcep, 1988.

MARE. (Ministério da Administração e Reforma do Estado). **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Presidência da República, Imprensa Oficial, 1995.

MARINI, C. Crise e Reforma do Estado: Uma questão de Cidadania e Valorização do Servidor. **Revista do Serviço Público**, ano 47, v. 120, n. 3, set-dez, 1996.

MARINI C.; MARTINS, C. E. H. **Um Governo Matricial** - Estruturas em Rede para a Geração de Resultados de Desenvolvimento. Excertos de Marini e Martins (2004) IX congresso Del CLAD, MADRID, novembro 2004.

_____. **Aspectos contemporâneos do debate sobre reforma da administração pública no Brasil:** a agenda herdada e as novas perspectivas. Brasília, Julho de 2004.

_____. **Guia de Modelagem de Estruturas Organizacionais.** São Paulo. Edições Fundap, 2006.

MARX, Karl. **Manuscritos Econômico-Filosóficos.** São Paulo: Martin Claret, 2002.

MATIAS, J. P. **Manual de gestão pública contemporânea.** São Paulo. Atlas, 2007.

MATTOSO, J. **A desordem do Trabalho.** São Paulo: Scritta, 1995.

MATUS, C. **El Sistema Altadir de Montoreo.** Caracas: Fundación ALTADIR, mar. 1994.

MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro.** Ed. Atual. São Paulo. Malheiros, 1996.

MERQUIOR, J. G. **O liberalismo.** Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1991.

MOTTA, P. R. **Transformação Organizacional – A teoria e a prática em inovar,** Qualitmark, ed. 1997.

MOTTA, A. E. **Cultura da Crise e Seguridade Social.** São Paulo: Cortez, 1995.

NOGUEIRA, M. A. **Um Estado para a Sociedade Civil:** Temas Éticos e Políticos da Gestão Democrática. São Paulo: Cortez, 2004.

OLIVEIRA, J. A. P. Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas. **Revista de Administração Pública.** RJ, v. 40, n. 2, 2007.

OSBORNE, D. & GAEBLER, T. **Reinventando o governo**. Tradução de Sérgio Fernando G. Bath e Ewandro M. Júnior. 6. ed. Brasília, MH Comunicação, 1995.

PAULA, A. P. P. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **Revista de Administração de Empresas**, v. 45, n. 1, jan./mar. 2005.

PACHECO, R. S. **Administração Pública Gerencial: desafios e oportunidades para os Municípios Brasileiros**. Gestão Estratégica dos Municípios. 2003.

PEREIRA, P. A. P. A questão social e as transformações das políticas sociais: respostas do Estado e da sociedade civil. *Ser Social e Serviço Social*. **Revista do Programa de Pós-Graduação em Política Social da Unb**, n.6, jan/jun, 2000, p. 119-132.

PINHO, A. **Evolução do Estado Moderno**. Cadernos Flem. Gestão Pública. Salvador, 2001.

PFEIFFER, P. **Planejamento estratégico municipal no Brasil: uma nova abordagem**. Brasília. ENAP, 2000. (texto para discussão 37).

PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBA. Modelo de Gestão Curitiba. 2000. Disponível em: < <http://www.imap.org.br> > – *publicações*. Acesso em: 01 ago. 2009.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBA. IDGP. Manual de elaboração 2007, Relatório e dados da Pesquisa de 2007. Disponível em: <<http://www.imap.org.br>> – *publicações*. Acesso em: 21 jan. 2009.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBA. Avaliação das políticas públicas municipais de Curitiba - 1997 a 2004. Curitiba: 2004. Disponível em: < <http://www.imap.org.br> > – *publicações*. Acesso em: 21 jan. 2009.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBA. Planificação Estratégica, 2005. Disponível em: <<http://www.imap.org.br>> – *publicações*. Acesso em: 21 jan. 2009.

PROGRAMA NACIONAL DE GESTÃO PÚBLICA E DESBUROCRATIZAÇÃO – GESPÚBLICA; Prêmio Nacional da Gestão Pública - PQGF: **Instrumento para Avaliação da Gestão Pública** – Ciclo 2007 – Brasília: GESPÚBLICA, SEGES, Versão 2007.

QUEDENA; E **Indicadores para la gestion de buen gobierno em municípios rurales del Peru**, 2004.

RAMOS, F. **Social Democracia**: uma breve introdução. Versão não revisada. Para utilização exclusiva na disciplina de Teoria Social Contemporânea, do Curso de Ciências Sociais, (2003).

REZENDE, D. A.; CASTOR, B. V. J. **Planejamento estratégico municipal**: empreendedorismo participativo nas cidades, prefeituras e organizações públicas. 2. ed. Rio de Janeiro: Brasport. 1 edição 2005, 2 edição 2006.

RONALDO, C. G. *Subsídios para Organizar Avaliações da Ação Governamental* - texto para discussão n°. 776. 1997.

SCHWARTZMAN, S. A Abertura Política e a Dignificação da Função Pública. **Revista do Serviço Público**, volume 2, 1984.

SIGMA. **Manual de políticas y procedimientos del sistema de indicadores de Gestión municipal administrativa** (SIGMA, México 2007); y *Dirección de planeación, evaluación y modernización administrativa*. México, 2007.

SILVA, R. T. **Eficiência e eficácia da ação governamental**: uma análise comparativa de sistemas de avaliação: relatório técnico / Ricardo Toledo Silva. – Brasília: IPEA, 2002.

SOUZA, C. **Políticas Públicas**: uma revisão da literatura. Sociologias. Porto Alegre, ano 8 /n. 16, jul/dez 2006.

SOUZA, M. L. **Mudar a cidade**: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos. 3. Ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

SROUR, R. H. **Poder, cultura e ética nas Organizações**, Rio de Janeiro, Campus, 1998.

TEIXEIRA, H. J. & SANTANA, S. M. **Remodelando a Gestão Pública**. São Paulo. Edgard Blücher, 1994.

TORRES, M. D. de F. **Estado, democracia e administração pública no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

UFPR. Apostila. **Noções de Administração Pública**: ética e cidadania, direito administrativo. Curso técnico. Textos de vários autores. 2006.

WAHRLICH, B. M. de S. Reforma administrativa federal brasileira: passado e presente. **Revista de Administração Pública**, v. 8, 1974.

_____. Desburocratização e desestatização: novas considerações sobre as prioridades brasileiras de reforma administrativa na década de 80. **Revista de Administração Pública**, v. 18, n. 4, 1984.

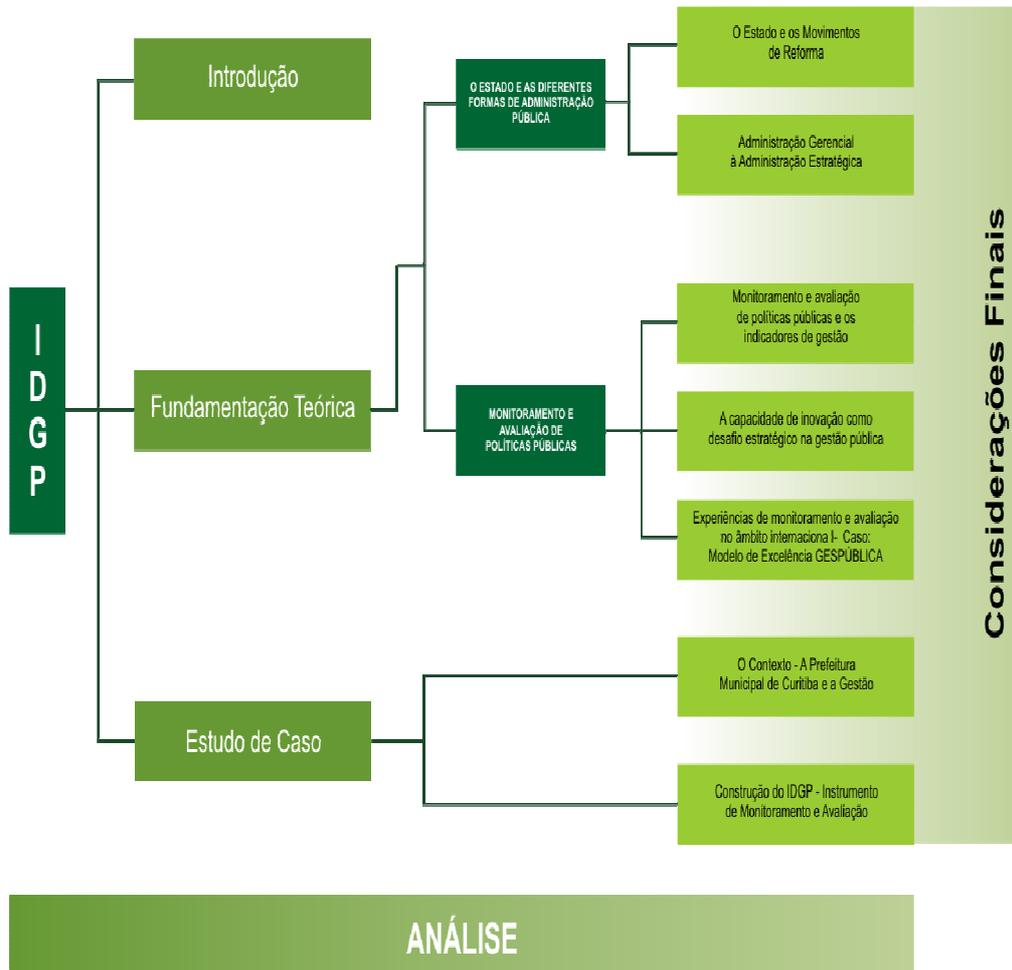
WRIGHT, P.; KROLL, M.; PARNELL, L. **Administração estratégica**: conceitos. São Paulo: Atlas, 2000.

YIN, R. K. **Estudo de Caso**: Planejamento e métodos. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

ZACHARIAS, M. **Dicionário Auxiliar de Composição Literária**. Florianópolis. Editora Guarapuava, 2006.

ANEXOS

ANEXO I



ANEXO II

QUESTIONÁRIO DO IDGP

Este questionário foi elaborado para avaliar a maioria dos indicadores do IDGP. Foi respondido pelos gestores dos diversos órgãos municipais, no Programa de Desenvolvimento Gerencial da PMC entre outubro e novembro de 2007.

Questionário

Índice de Desenvolvimento em Gestão Pública na PMC

Caro Gestor:

A Pesquisa “*tem como objetivo avaliar e estimular o desenvolvimento das práticas em gestão pública, utilizadas pelos Órgãos da Administração Municipal, com vistas a padrões elevados de resultado*”.

A avaliação tem como resultante o índice de desenvolvimento da gestão pública – IDGP por Órgão, formando uma cultura de excelência, motivação e reconhecimento, visando à melhoria contínua da gestão na Prefeitura Municipal de Curitiba.

A pesquisa contém 17 questões com 04 opções de respostas A a D

Marque a opção que você considera ser a que mais se aproxima da realidade do seu Órgão. E depois preencha o cartão resposta.

Questões

- 0 - Existem reuniões, para compartilhamento das informações e tomada de decisão, no seu Órgão?

A	B	C	D
Raramente.	Algumas vezes.	Na maioria das vezes	Sempre.

- 1 – As reuniões são realizadas com os integrantes das equipes nos diversos níveis?
(Ex. Secretário com Diretores, Diretores com Gerentes, Gerentes com servidores)

A	B	C	D
Nunca.	Algumas vezes.	Na maioria das vezes	Sempre.

2 - Ao término das reuniões existe clara compreensão das decisões tomadas e das responsabilidades assumidas?

A	B	C	D
Nunca.	Algumas vezes.	Na maioria das vezes.	Sempre.

4 - A liderança conduz pessoalmente o processo de discussão do planejamento estratégico, com envolvimento de todos até sua formalização e divulgação?

A	B	C	D
Nunca	Algumas Vezes	Na maioria das vezes	Sempre

5 - O planejamento do Órgão é desdobrado em programas, projetos, objetivos estratégicos, metas, ações e tarefas?

A	B	C	D
O Planejamento não é desdobrado.	O Planejamento é desdobrado apenas para algumas das estratégias prioritárias e somente estas estão com prazos definidos e responsáveis.	O Planejamento é desdobrado para a maioria das estratégias do Órgão e a maioria está com prazos e responsáveis definidos.	O Planejamento é desdobrado para todas as estratégias do Órgão e todas estão com prazos e responsáveis definidos.

6 - Existem práticas sistematizadas para levantamento das necessidades do cidadão/usuário?

A	B	C	D
Não existem práticas para levantamento das necessidades.	Existe somente a intenção de realizar um levantamento das necessidades, mas não é realizado formalmente nem sistematicamente.	Existem práticas para levantamento das necessidades, mas ainda são realizadas esporadicamente, apenas em algumas áreas.	Existem práticas para levantamento das necessidades, são realizadas formalmente e sistematicamente em todas as áreas.

7 - Os servidores do Órgão, assumem a atitude de prestar atendimento adequado, visando a satisfação do cidadão/usuário e a melhoria da imagem externa do Órgão?

A	B	C	D
Nunca.	Algumas vezes.	Na maioria das vezes.	Sempre.

8 – Existem práticas de avaliação da satisfação pelo cidadãos/usuários para medir a qualidade dos produtos e serviços prestados no Órgão?

A	B	C	D
Não existem.	Existem somente para algumas ações prioritárias do Órgão.	Existem para a maioria das ações do Órgão.	Existem para todas as ações do Órgão.

9 - Existem informações organizadas, de fácil acesso a todos os servidores, por meio de um sistema que permite o compartilhamento entre todas as áreas funcionais, com constante atualização de todas as ações do Órgão?

A	B	C	D
Existe dificuldade na organização e atualização das informações e o acesso está restrito a nível de direção.	Existem informações bem organizadas, de fácil acesso apenas para alguns servidores, mas falta atualização constante das mesmas.	Existem informações bem organizadas, de fácil acesso para a maioria dos servidores, mas a atualização existe somente para as ações prioritárias.	Existem informações bem organizadas de fácil acesso a todos os servidores, com constante atualização para todas as ações do Órgão.

10 – Existem práticas para a busca das informações comparativas e experiências correlatas com outras instituições de forma sistemática?

A	B	C	D
Não existem.	Existem de forma esporádica, mas o aproveitamento das mesmas ocorre apenas para alguns produtos/serviços.	Existem de forma sistemática e o aproveitamento das mesmas ocorre para a maioria dos produtos/serviços.	Existem de forma sistemática e o aproveitamento das mesmas ocorre para todos os produtos/serviços

11 - Além dos procedimentos formais (Mapeamento das Competências, Transição, Crescimento Horizontal e Vertical) a liderança promove outras práticas informais de reconhecimento e valorização dos servidores no seu Órgão?

A	B	C	D
Nunca.	Algumas vezes.	Na maioria das vezes.	Sempre.

12 – Existe identificação e descrição formal dos processos de trabalho no seu Órgão?

A	B	C	D
Não existe.	Existe a identificação, mas não formalmente descritos.	Existe a identificação mas a descrição ocorre apenas para processos prioritários de trabalho e a avaliação e reformulação ocorre ainda de forma esporádica.	Existe a identificação e a descrição formal de todos os processos de trabalho, com avaliação periódica dos mesmos, visando possíveis reformulações quando necessário.

13 – Existem critérios de qualidade definidos para os produtos e serviços adquiridos pelo Órgão por meio dos fornecedores?

A	B	C	D
Não existem critérios definidos.	Existem critérios somente para alguns dos produtos e serviços prestados pelos fornecedores.	Existem critérios para a grande maioria dos produtos e serviços prestados pelos fornecedores.	Existem critérios para todos os produtos e serviços prestados pelos fornecedores, a avaliação é sistemática.

14 – Existem práticas de avaliação de resultados no Órgão?

A	B	C	D
Existem mas são utilizadas somente quando necessário, informalmente sem indicadores previamente definidos.	Existem e são efetuadas formalmente, apenas para algumas ações prioritárias, através de relatórios, sem indicadores definidos.	Existem e são efetuadas formalmente, para a maioria das ações, através de relatórios, com a maioria dos indicadores definidos.	Existem e são efetuadas formalmente, para todas as ações, através de relatórios, com todos os indicadores definidos, revistos e atualizados periodicamente.

15 – Existem práticas de apresentação dos resultados do Órgão de forma ampla e transparente para todas as partes envolvidas?

A	B	C	D
Não existem práticas.	Existem práticas de divulgação dos resultados de apenas algumas ações do Órgão, para algumas partes interessadas.	Existem práticas de divulgação dos resultados da maioria das ações do Órgão, para a maioria das partes interessadas.	Existem práticas de divulgação dos resultados de todas as ações do Órgão, a todas as partes interessadas.

16 – Você aplica na sua área de trabalho os conteúdos que foram desenvolvidos no Curso de Desenvolvimento Gerencial?

A	B	C	D
Não aplico	Aplico muito pouco	Aplico apenas em algumas situações	Aplico sempre que necessário

17 – Qual o seu grau de escolaridade?(somente concluído)

A	B	C	D
Básico	Médio	Superior	Pós-graduação

Gestor, obrigado pela sua participação!

ANEXO III

DESCRIÇÃO E FORMA DE CÁLCULO DOS INDICADORES

INDICADOR 01	EFICIÊNCIA DO SISTEMA DE REUNIÕES
CRITÉRIO	LIDERANÇA
DESCRIÇÃO	Manutenção do sistema de reuniões, para compartilhamento das informações e tomada de decisões, envolvendo todos os níveis com regularidade.
FUNDAMENTAÇÃO	De modo geral as organizações sustentam a tomada de decisão através de uma cadeia de reuniões. Na PMC, existe a cultura do uso das reuniões como instrumento de gestão nos diversos níveis. Por isso, estamos elencando esta prática para verificar como as reuniões são realizadas nos diversos Órgãos, como mobilizamos as pessoas e qual a metodologia específica para o desenvolvimento do sistema de reuniões.
BASE DE CÁLCULO	Resultado obtido pela média das respostas dos gestores do Órgão. Escala utilizada na pesquisa: A= 0 B=0,33 C=0,67 D=1,00
PESO	02
FAIXAS DE PONTUAÇÃO	Existem reuniões para compartilhamento das informações e tomada de decisão, no seu Órgão? 0 Nunca 0,33 Algumas vezes 0,67 Na maioria das vezes 1,00 Sempre
FONTE DE VERIFICAÇÃO	Pesquisa com os gestores dos Órgãos.

INDICADOR 02	PAPEL DA LIDERANÇA NA ESTRUTURAÇÃO DA ESTRATÉGIA
CRITÉRIO	LIDERANÇA
DESCRIÇÃO	Forma pela qual os líderes participam e conduzem o processo de definição da Estratégia e Políticas de Gestão para o Órgão, bem como disseminam o processo, em todos os níveis da organização.
FUNDAMENTAÇÃO	Um dos papéis fundamentais da liderança, em qualquer nível da organização, é coordenar pessoalmente a discussão a respeito do sentido de direção e das linhas das estratégias do seu Órgão.
BASE DE CÁLCULO	Resultado obtido pela média das respostas dos gestores do Órgão / Escala utilizada na pesquisa: A= 0 B=0,33 C=0,67 D=1,00
PESO	03
FAIXAS DE PONTUAÇÃO	A liderança conduz pessoalmente o processo de discussão do planejamento estratégico, com envolvimento de todos, até sua formalização e divulgação? 0 Nunca 0,33 Algumas vezes 0,67 Na maioria das vezes 1,00 Sempre
FONTE DE VERIFICAÇÃO	Pesquisa com os gestores dos Órgãos

INDICADOR 03	APROVEITAMENTO NO DESENVOLVIMENTO GERENCIAL	
CRITÉRIO	LIDERANÇA	
DESCRIÇÃO	Relação entre o número total de horas realizadas no Desenvolvimento Gerencial pelos gestores de cada Órgão pelo número total de horas de capacitação no Desenvolvimento Gerencial ofertadas pelo IMAP para cada Órgão.	
FUNDAMENTAÇÃO	As organizações estão preocupadas com o processo de educação permanente dos seus gestores, desenvolvendo competências específicas de liderança, no grupo gerencial, promovendo excelência de gestão com foco em resultados.	
BASE DE CÁLCULO	$\frac{\text{Número Total de horas realizadas no DG por Órgão}}{\text{Número Total de horas de capacitação no DG ofertada pelo IMAP/ por Órgão}}$	
PESO	01	
FAIXAS DE PONTUAÇÃO	0	Ausência de aproveitamento no DG pelos gestores do Órgão
	De 0,01 a 0,33	Mínimo grau de aproveitamento no DG pelos gestores do Órgão.
	De 0,34 a 0,67	Mediano grau de aproveitamento no DG pelos gestores do Órgão.
	De 0,68 a 1,00	Alto grau de aproveitamento no DG pelos gestores do Órgão.
FONTE DE VERIFICAÇÃO	Relatórios EAP-IMAP * dados de 2006 *Em novembro de 2006 o sistema só permite calcular os gestores que foram certificados.	

INDICADOR 04	EFICÁCIA DO DESDOBRAMENTO DO PLANEJAMENTO	
CRITÉRIO	ESTRATÉGIAS E PLANOS	
DESCRIÇÃO	Eficácia quanto ao desdobramento do Planejamento em planos de ação, programas, projetos, objetivos, metas, ações e tarefas.	
FUNDAMENTAÇÃO	O processo de formulação das estratégias se desdobra em Planos de Ação de curto, médio e longo prazo, de forma a assegurar o alinhamento da equipe em direção à missão do Órgão.	
BASE DE CÁLCULO	Resultado obtido pela média das respostas dos gestores do Órgão. Escala utilizada na pesquisa: A= 0 B=0,33 C=0,67 D=1,00	
PESO	01	
FAIXAS DE PONTUAÇÃO	0	O planejamento do Órgão é desdobrado em programas, projetos, objetivos estratégicos, metas, ações e tarefas? O Planejamento não é desdobrado.
	0,33	O Planejamento é desdobrado apenas para algumas das estratégias prioritárias e, somente estas, estão com prazos definidos e responsáveis.
	0,67	O Planejamento é desdobrado para a maioria das estratégias do Órgão e, a maioria, está com prazos e responsáveis definidos.
	1,00	O Planejamento é desdobrado para todas as estratégias do Órgão e, todas, estão com prazos e responsáveis definidos.
FONTE DE VERIFICAÇÃO	Pesquisa com os gestores dos Órgãos.	

INDICADOR 05	UTILIZAÇÃO GERENCIAL DO SAGA-PG
CRITÉRIO	ESTRATÉGIAS E PLANOS
DESCRIÇÃO	Periodicidade e forma de atualização do Sistema de Acompanhamento das Ações do Plano de Governo - SAGA-PG, pela análise do preenchimento dos campos iniciais dos projetos e verificação da atualização das ações e tarefas.
FUNDAMENTAÇÃO	Um sistema de planejamento estratégico que contemple todo o Plano de Governo, permite o melhor acompanhamento das ações realizadas e favorece a sua prestação de contas.
BASE DE CÁLCULO	<p>O indicador é calculado pela média de dois valores retirados de cada um dos projetos do Plano de Governo:</p> <p>a) Índice de preenchimento; b) Índice de atualização.</p> <p>O índice de preenchimento é calculado pela média dos seguintes valores: cada um dos campos preenchidos e/ou atualizados do projeto (objetivos / metas / indicadores / ações / prazos / custos) recebe valor 100 e cada campo não preenchido ou não atualizado recebe valor 0.</p> <p>O índice de atualização é calculado pela seguinte fórmula</p> $= 1 - \frac{\text{total de prazos vencidos do projeto (tarefas e ações)}}{\text{total de prazos do projeto (tarefas e ações)}}$ <p>Os valores de cada projeto são computados para o Órgão de sua responsabilidade. Desta forma, os Órgãos que possuem a coordenação de mais de um projeto é calculada a média dos seus "n" projetos.</p>
PESO	02
FAIXAS DE PONTUAÇÃO	<p>0 Ausência de utilização gerencial do SAGA-PG</p> <p>0,33 Mínimo grau de utilização gerencial do SAGA-PG</p> <p>0,67 Mediano grau de utilização gerencial do SAGA-PG</p> <p>1,00 Alto grau de utilização do SAGA-PG</p>
FONTE DE VERIFICAÇÃO	<p>SAGA-PG novembro de 2007</p> <p>Preenchimento e/ou atualização dos objetivos, metas, indicadores, ações, prazos e custos de cada projeto.</p>

INDICADOR 06	EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA
CRITÉRIO	ESTRATÉGIAS E PLANOS
DESCRIÇÃO	Relação entre os valores orçados e executados da Lei Orçamentária Anual/ano/Órgão.
FUNDAMENTAÇÃO	Aplicação e uso dos recursos definidos na LOA, efetivamente realizados, para encaminhamento dos processos de trabalho.
BASE DE CÁLCULO	$\frac{\text{Valor Executado}}{\text{Valor orçado na LOA/ano/Órgão}} =$
PESO	03
FAIXA DE PONTUAÇÃO	<p>0 - ausência de aplicação e uso dos recursos definidos na LOA.</p> <p>0,33 - mínimo grau de aplicação e uso dos recursos definidos na LOA.</p> <p>0,67 - mediano grau de aplicação e uso dos recursos definidos na LOA.</p> <p>1,00 - alto grau de aplicação e uso dos recursos definidos na LOA.</p>
FONTE DE VERIFICAÇÃO	Relatório - base ano anterior -FONTE: SMF

INDICADOR 07	LEVANTAMENTO DAS NECESSIDADES
CRITÉRIO	CIDADÃO E SOCIEDADE
DESCRIÇÃO	Verificação da existência de práticas que permitam levantar as necessidades do cidadão/usuário, visando a criação de produtos e ou serviços.
FUNDAMENTAÇÃO	Estabelece como são identificadas e antecipadas as necessidades do cidadão/usuários nos Órgãos, como forma de monitorar de forma pró-ativa, antecipando-se à necessidade do cliente.
BASE DE CÁLCULO	Resultado obtido pela média das respostas dos gestores do Órgão. Escala utilizada na pesquisa: A= 0 B=0,33 C=0,67 D=1,00
PESO	01
FAIXAS DE PONTUAÇÃO	Existem práticas sistematizadas para levantamento das necessidades do cidadão/usuário? <ul style="list-style-type: none"> - 0 Não existe práticas para levantamento das necessidades. - 0,33 Existem somente a intenção de realizar um levantamento das necessidades, mas não é realizado formalmente nem sistematicamente. - 0,67 Existem práticas para levantamento das necessidades, mas ainda ainda são realizadas esporadicamente, apenas em algumas áreas. - 1,00 Existem práticas para levantamento das necessidades, que são realizadas formalmente e sistematicamente em todas as áreas.
FONTE DE VERIFICAÇÃO	Pesquisa com os gestores dos Órgãos.

INDICADOR 08	QUALIDADE DO ATENDIMENTO
CRITÉRIO	CIDADÃO E SOCIEDADE
DESCRIÇÃO	Verificação da existência de práticas que permitam verificar a qualidade do atendimento ao cidadão/usuário.
FUNDAMENTAÇÃO	Definição de critérios específicos que demonstrem melhoria na qualidade do atendimento ao cidadão/usuário, tendo como foco a sua satisfação.
BASE DE CÁLCULO	Resultado obtido pela média das respostas dos gestores do Órgão Escala utilizada na pesquisa: A= 0 B=0,33 C=0,67 D=1,00
PESO	01
FAIXAS DE PONTUAÇÃO	Os servidores do Órgão assumem a atitude de prestar atendimento adequado, visando a satisfação do cidadão/usuário e a melhoria da imagem externa do Órgão? 0 Nunca 0,33 Algumas vezes 0,67 Na maioria das vezes 1,00 Sempre
FONTE DE VERIFICAÇÃO	Pesquisa com os gestores dos Órgãos.

INDICADOR 09	PRÁTICAS DE AVALIAÇÃO DA SATISFAÇÃO
CRITÉRIO	CIDADÃO E SOCIEDADE
DESCRIÇÃO	Verificação da existência de práticas que permitam avaliar e verificar a satisfação do cidadão/usuário com os produtos e/ou serviços prestados.
FUNDAMENTAÇÃO	Possuir práticas voltadas à avaliação da satisfação do cidadão/usuário, tornou-se hoje um dos fatores fundamentais para sobrevivência de uma organização. Essa visão delimita todas as possíveis modificações nos processos de trabalho, bem como as novas possibilidades de produtos e serviços.
BASE DE CÁLCULO	Resultado obtido pela média das respostas dos gestores do Órgão Escala utilizada na pesquisa: A= 0 B=0,33 C=0,67 D=1,00
PESO	03
FAIXAS DE PONTUAÇÃO	Existem práticas de avaliação da satisfação pelo cidadãos/usuários para medir a qualidade dos produtos e serviços prestados no Órgão? 0 Não existe. 0,33 Existem somente para algumas ações prioritárias do Órgão. 0,67 Existem para a maioria das ações do Órgão. 1,00 Existem para todas as ações do Órgão
FONTE DE VERIFICAÇÃO	Pesquisa com os gestores dos Órgãos.

INDICADOR 10	COMPARTILHAMENTO DAS INFORMAÇÕES
CRITÉRIO	INFORMAÇÃO E CONHECIMENTO
DESCRIÇÃO	Verificações de como as informações são organizadas, atualizadas, disponibilizadas e como ocorre o compartilhamento com os servidores.
FUNDAMENTAÇÃO	A qualidade no compartilhamento das informações pode garantir acesso rápido a todos os atores envolvidos nos processos de trabalho, facilitando a transmissão das informações a todos os níveis da organização, visando melhoria na execução das ações de forma eficiente.
BASE DE CÁLCULO	Resultado obtido pela média das respostas dos gestores do Órgão. Escala utilizada na pesquisa: A= 0 B=0,33 C=0,67 D=1,00
PESO	02
FAIXAS DE PONTUAÇÃO	Existem informações organizadas, de fácil acesso a todos os servidores, por meio de um sistema que permite o compartilhamento entre todas as áreas funcionais, com constante atualização de todas as ações do Órgão? 0 Existe dificuldade na organização e atualização das informações e o acesso está restrito a nível de direção. 0,33 Existem informações bem organizadas, de fácil acesso apenas para alguns servidores, mas falta atualização constante das mesmas. 0,67 Existem informações bem organizadas, de fácil acesso para a maioria dos servidores, mas a atualização somente nas ações prioritárias. 1,00 Existem informações bem organizadas de fácil acesso a todos os servidores, com constante atualização, para todas as ações do Órgão.
FONTE DE VERIFICAÇÃO	Pesquisa com os gestores dos Órgãos.

INDICADOR 11	USO DE INFORMAÇÕES COMPARATIVAS
CRITÉRIO	INFORMAÇÃO E CONHECIMENTO
DESCRIÇÃO	Uso de forma sistemática de informações comparativas para avaliar e analisar experiências correlatas às ações realizadas no Órgão.
FUNDAMENTAÇÃO	A prática para definição das fontes e coleta das informações comparativas, que tenham similaridade com as ações pertinentes na organização, facilita a tomada de decisão e dão suporte nos momentos de planejamento.
BASE DE CÁLCULO	Resultado obtido pela média das respostas dos gestores do Órgão Escala utilizada na pesquisa: A= 0 B=0,33 C=0,67 D=1,00
PESO	01
FAIXAS DE PONTUAÇÃO	Existem práticas de busca por informações comparativas e experiências correlatas com outras instituições de forma sistemática? 0 Não existem 0,33 Existem de forma esporádica, mas o aproveitamento das mesmas ocorre apenas para alguns produtos /serviços. 0,67 Existem de forma sistemática e o aproveitamento das mesmas ocorre para a maioria dos produtos/serviços. 1,00 Existem de forma sistemática e o aproveitamento das mesmas ocorre para todos os produtos/serviços.
FONTE DE VERIFICAÇÃO	Pesquisa com os gestores dos Órgãos.

INDICADOR 12	REGISTRO DE MELHORES PRÁTICAS		
CRITÉRIO	INFORMAÇÃO E CONHECIMENTO		
DESCRIÇÃO	Quantidade de melhores práticas /100 servidores registradas por Órgão.		
FUNDAMENTAÇÃO	Registro de melhores práticas construídas coletivamente pelo grupo de servidores, visando inovações que venham a promover melhoria, e eficácia na consecução das atividades, produtos e/ou serviços, tornando o conhecimento tácito em explícito.		
BASE DE CÁLCULO	<p>Valor inicial: número de melhores práticas registradas / n°. de servidores / 100</p> <p>Após todos os valores levantados calcula-se o índice pela normalização (para ser inserido em um valor igual aos demais indicadores entre 0 e 1</p> $\frac{\text{N}^\circ \text{ de práticas do Órgão} / 100 \text{ servidores} - \text{Valor mínimo dos Órgãos}}{\text{Valor máximo dos Órgãos} - \text{Valor mínimo dos Órgãos}}$		
PESO	01		
	0	0 práticas por Órgão/100 servidores	Ausência de melhores práticas registradas pelo Órgão
	0,01 a 0,33	De 0,01 a 3 práticas por 100 servidores	Mínimo grau de melhores práticas registradas pelo Órgão
	0,34 a 0,50	De 3,1 a 4,5 práticas por 100 servidores	
	0,51 a 0,67	De 4,6 a 6,1 práticas por 100 servidores	Mediano grau de melhores práticas registradas pelo Órgão
	0,68 a 0,84	De 6,2 a 7,6 práticas por 100 servidores	
	0,85 a 1,00	De 7,7 a 9,1 práticas por 100 servidores	alto grau de melhores práticas descritas pelo Órgão
FONTE DE VERIFICAÇÃO	Relatórios IMAP Número de servidores nos Órgãos dezembro de 2006.		

INDICADOR 13	REGISTRO DE IDÉIAS		
CRITÉRIO	INFORMAÇÃO E CONHECIMENTO		
DESCRIÇÃO	Quantidade de idéias registradas por servidor em cada Órgão.		
FUNDAMENTAÇÃO	A organização que fomenta e aproveita as idéias dos seus servidores, preocupam-se com a melhoria contínua dos processos internos, produtos e/ou serviços. Desta forma, incentiva e motiva os seus colaboradores na produção de novas idéias.		
BASE DE CÁLCULO	<p>Cálculo do valor inicial</p> <p>NÚMERO DE ÍDEIAS POR SERVIDOR $= \frac{\text{Número de idéias registradas por Órgão}}{\text{Total de servidores do Órgão}}$</p> <p>Após todos os valores levantados calcula-se o índice pela normalização (para ser inserido em um valor igual aos demais indicadores entre 0 e 1</p> <p>$\frac{\text{Valor do Órgão} - \text{Valor mínimo dos Órgãos}}{\text{Valor máximo dos Órgãos} - \text{Valor mínimo dos Órgãos}}$</p>		
PESO	01		
	0	0 idéias/ servidores por Órgão	Ausência de idéias registradas pelo Órgão
	0,01 a 0,33	De 0,01 a 0,07 idéias/ servidores por Órgão	Mínimo grau de idéias registradas pelo Órgão
	0,34 a 0,50	De 0,08 a 0,1 idéias/ servidores por Órgão	
	0,51 a 0,67	De 0,11 a 0,14 idéias/ servidores por Órgão	Mediano grau de idéias registradas pelo Órgão
	0,68 a 0,84	De 0,15 a 0,17 idéias/ servidores por Órgão	
	0,85 a 1,00	De 0,18 a 0,21 idéias/ servidores por Órgão	Alto grau de idéias registradas pelo Órgão
FONTE DE VERIFICAÇÃO	<p>Relatórios SMRH</p> <p>*Em 2007, foram utilizadas idéias sugeridas de Nov de 2006 a out de 2007 e o número de servidores nos Órgãos em dez 2006.</p>		

INDICADOR 14	RECONHECIMENTO E VALORIZAÇÃO DOS SERVIDORES
CRITÉRIO	PESSOAS
DESCRIÇÃO	Analisar a existência de práticas que permitem ao gestor reconhecer e valorizar os servidores.
FUNDAMENTAÇÃO	As organizações necessitam de um sistema de reconhecimento e valorização dos seus colaboradores, reforçando o atendimento de metas, em consonância com suas diretrizes.
BASE DE CÁLCULO	Resultado obtido pela média das respostas dos gestores do Órgão Escala utilizada na pesquisa: A= 0 B=0,33 C=0,67 D=1,00
PESO	01
FAIXAS DE PONTUAÇÃO	Além dos procedimentos formais (Mapeamento das Competências, Transição, Crescimento Horizontal e Vertical) a liderança promove outras práticas informais de reconhecimento e valorização dos servidores no seu Órgão? 0 Nunca 0,33 Algumas vezes 0,67 Na maioria das vezes 1,00 Sempre
FONTE DE VERIFICAÇÃO	Pesquisa com os gestores dos Órgãos.

INDICADOR 15	UTILIZAÇÃO DO SEMEADOR		
CRITÉRIO	PESSOAS		
DESCRIÇÃO	Número médio de horas de capacitação no projeto SemEADor/por servidor		
FUNDAMENTAÇÃO	Como a organização estimula a utilização do SemEADor como mecanismo de capacitação, onde necessita do empenho do próprio servidor no desenvolvimento de suas habilidades e competências.		
BASE DE CÁLCULO	<p>Cálculo do valor inicial: <u>Número total de horas do SemEADor por Órgão</u> = Número de servidores do Órgão</p> <p>Após todos os valores levantados, calcula-se o índice pela normalização (para ser inserido em um índice igual aos demais indicadores entre 0 e 1):</p> <p><u>Valor do Órgão – Valor mínimo dos Órgãos</u> Valor máximo dos Órgãos – Valor mínimo dos Órgãos</p>		
	0	0 horas de SEMEADOR por servidor	Ausência de aproveitamento no projeto semEADor pelos servidores
	0,01 a 0,33	De 0,5 a 5,6 horas de SEMEADOR por servidor	Mínimo grau de aproveitamento no projeto semeador pelos servidores
	0,34 a 0,50	De 5,7 a 8,2 horas de SEMEADOR por servidor	
	0,51 a 0,67	De 8,3 a 11 horas de SEMEADOR por servidor	Mediano grau de aproveitamento do projeto semEADor pelos servidores.
	0,68 até 0,84	De 11,1 a 13,5 horas de SEMEADOR por servidor	
	0,85 até 1,00	De 13,6 a 16,2 horas de SEMEADOR por servidor	Alto grau de aproveitamento do projeto semEADor pelos servidores.
FONTE DE VERIFICAÇÃO	Número de servidores relatório SMRH – valores de dez 2006. Horas de capacitação no projeto semEADor – IMAP - valores de dez 2006.		

INDICADOR 16	COBERTURA EM EDUCAÇÃO PERMANENTE
CRITÉRIO	PESSOAS
DESCRIÇÃO	Verificar a % de servidores por órgão que participaram de cursos de capacitação em educação permanente.
FUNDAMENTAÇÃO	Promover e incentivar o aproveitamento dos servidores nos cursos de capacitação em educação permanente.
BASE DE CÁLCULO	<u>Número de servidores capacitados por Órgão</u> Número total de servidores/ por Órgão
PESO	02
FAIXAS DE PONTUAÇÃO	0 Ausência de aproveitamento em Educação Permanente no Órgão. 0,33 Mínimo grau de cobertura em Educação Permanente no Órgão. 0,67 Mediano grau de cobertura em Educação Permanente no Órgão. 1,00 Alto grau de cobertura em Educação Permanente no Órgão.
FONTES DE VERIFICAÇÃO	Relatórios de dezembro de 2006.

INDICADOR 17	CLIMA ORGANIZACIONAL
CRITÉRIO	PESSOAS
DESCRIÇÃO	Verificar o percentual de satisfação dos servidores com a gestão do Órgão.
FUNDAMENTAÇÃO	A Pesquisa de Clima Organizacional tem como objetivo verificar a satisfação dos servidores em relação a gestão do Órgão, sua percepção positiva ou negativa sobre diversos aspectos referentes ao Órgão.
BASE DE CÁLCULO	Resultado obtido na média das questões da Pesquisa de Clima Organizacional de cada um dos Órgãos. A= 0 B=0,33 C=0,67 D=1,00
PESO	03
FAIXAS DE PONTUAÇÃO	0 Ausência de desenvolvimento, apresentar as oportunidades de melhorias 0,33 Grau mínimo de desenvolvimento, apresentar as oportunidades de melhorias 0,67 Grau mediano de desenvolvimento, apresentar as oportunidades de melhoria 1,00 Excelente grau de desenvolvimento, apresentar as medidas de manutenção desta excelência
FONTE DE VERIFICAÇÃO	Relatório da Pesquisa de Clima Organizacional da PMC aplicada em setembro de 2007

INDICADOR 18	GESTÃO DE PROCESSOS
CRITÉRIO	PROCESSOS
DESCRIÇÃO	Verificar a existência de práticas que permitam identificar, descrever, avaliar e reformular os processos de trabalho do Órgão.
FUNDAMENTAÇÃO	Os processos de trabalho se tornam mais eficientes se estão identificados, descritos e com constante avaliação.
BASE DE CÁLCULO	Resultado obtido pela média das respostas dos gestores do Órgão. Escala utilizada na pesquisa: A= 0 B=0,33 C=0,67 D=1,00
PESO	02
FAIXAS DE PONTUAÇÃO	Existe identificação e descrição formal dos processos de trabalho no seu Órgão? 0 Não existe. 0,33 Existe a identificação dos processos de trabalho, mas não estão formalmente descritos. 0,67 Existe a identificação dos processos de trabalho mas a descrição ocorre apenas para processos prioritários e a avaliação e reformulação ocorre ainda de forma esporádica. 1,00 Existe a identificação e a descrição formal de todos os processos de trabalho. Com avaliação periódica dos mesmos, visando possíveis reformulações, quando necessário.
FONTE DE VERIFICAÇÃO	Pesquisa com os gestores dos Órgãos.

INDICADOR 19	QUALIDADE DOS PRODUTOS E SERVIÇOS PRESTADOS PELOS FORNECEDORES
CRITÉRIO	PROCESSOS
DESCRIÇÃO	Analisar a existência de práticas que verifiquem a qualidade dos produtos e serviços prestados pelos fornecedores no Órgão.
FUNDAMENTAÇÃO	Toda a organização necessita ter critérios definidos para avaliar a qualidade dos insumos necessários advindos dos fornecedores, para garantia da qualidade dos seus produtos e serviços.
BASE DE CÁLCULO	Resultado obtido pela média das respostas dos gestores do Órgão. Escala utilizada na pesquisa: A= 0 B=0,33 C=0,67 D=1,00
PESO	01
FAIXAS DE PONTUAÇÃO	Existem critérios de qualidade definidos para os produtos e serviços adquiridos pelo Órgão, por meio dos fornecedores? 0 Não existe critérios definidos. 0,33 Existem critérios somente para alguns dos produtos e serviços prestados pelos fornecedores. 0,67 Existem critérios para a grande maioria dos produtos e serviços prestados pelos fornecedores. 1,00 Existem critérios para todos os produtos e serviços prestados pelos fornecedores e a avaliação é sistemática.
FONTE DE VERIFICAÇÃO	Pesquisa com os gestores dos Órgãos.

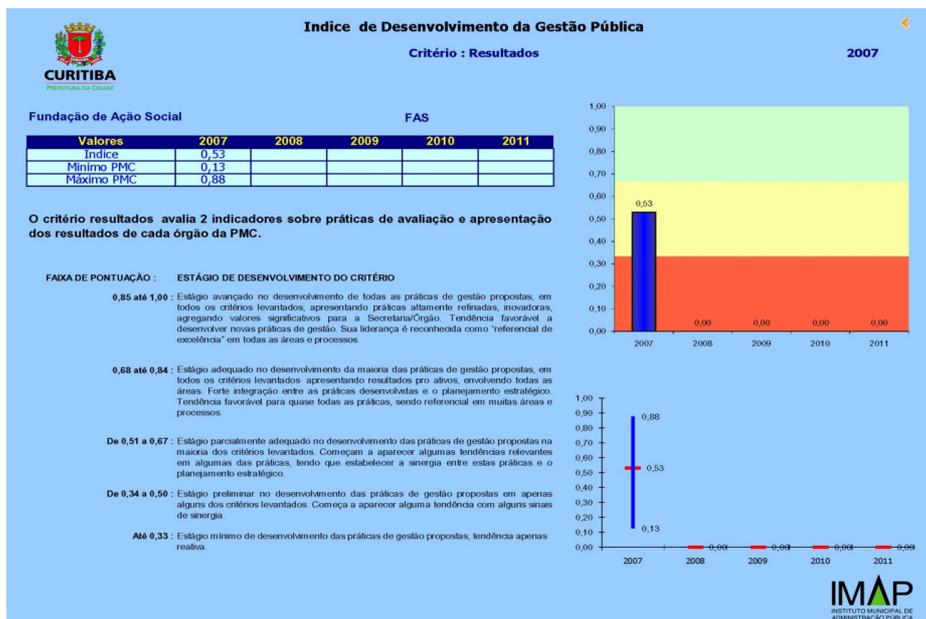
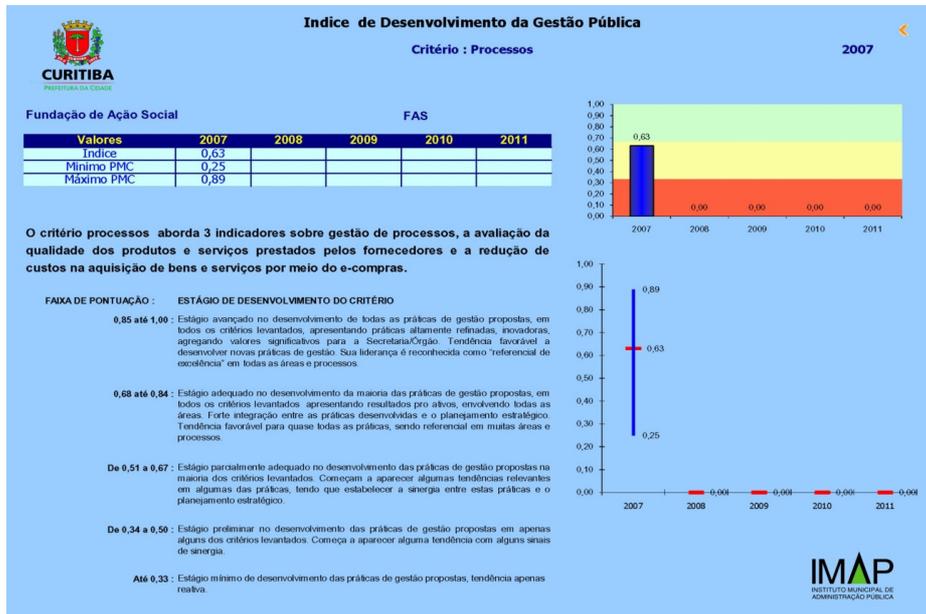
INDICADOR 20	REDUÇÃO DE CUSTOS NO E-COMPRAS		
CRITÉRIO	PROCESSOS		
DESCRIÇÃO	Verificar a economia por meio de pregão eletrônico/ano (preço inicial x preço final)		
FUNDAMENTAÇÃO	A eficiência do sistema de compras eletrônicas gera economia para a administração		
BASE DE CÁLCULO	<p>O valor da economia por meio do pregão eletrônico é calculado por:</p> $\frac{\text{Valor inicial da compra} - \text{valor final da compra}}{\text{Valor inicial}}$ <p>Após todos os valores levantados calcula-se o índice pela normalização (para ser inserido em um índice igual aos demais indicadores entre 0 e 1</p> $\frac{\text{Valor do Órgão} - \text{Valor mínimo dos Órgãos}}{\text{Valor máximo dos Órgãos} - \text{Valor mínimo dos Órgãos}}$		
PESO	01		
FAIXAS DE PONTUAÇÃO	0	0 % de economia no pregão eletrônico	Ausência de economia no pregão eletrônico
	0,01 a 0,33	De 0,01 % a 10,8 % de economia no pregão eletrônico	Mínimo grau de economia no pregão eletrônico
	0,34 a 0,50	De 10,9 % a 16,4 % de economia no pregão eletrônico	
	0,51 a 0,67	De 16,5 % a 21,9 % de economia no pregão eletrônico	Mediano grau de economia no pregão eletrônico
	0,68 a 0,84	De 22 % a 27,4 % de economia no pregão eletrônico	
	0,85 a 1,00	De 27,5 % a 32 % de economia no pregão eletrônico	Alto grau de economia no pregão eletrônico.
FONTE DE VERIFICAÇÃO	Relatórios da SMAD em 2006		

INDICADOR 21	PRÁTICAS DE AVALIAÇÃO DE RESULTADOS
CRITÉRIO	RESULTADOS
DESCRIÇÃO	Verificar a existência de práticas que permitam identificar a análise gerencial do desempenho do Órgão através de um sistema de avaliação dos seus resultados.
FUNDAMENTAÇÃO	As organizações eficientes estabelecem formalmente um sistema de avaliação dos resultados, que tenha critérios definidos através de indicadores, reforçando o alcance de metas, e em consonância com as diretrizes da organização.
BASE DE CÁLCULO	Resultado obtido pela média das respostas dos gestores do Órgão. Escala utilizada na pesquisa: A= 0 B=0,33 C=0,67 D=1,00
PESO	03
FAIXAS DE PONTUAÇÃO	Existem práticas de avaliação de resultados no Órgão? 0 Existem práticas, mas são utilizadas somente quando necessário, informalmente, sem indicadores previamente definidos. 0,33 Existem práticas e são efetuadas formalmente, apenas para algumas ações prioritárias, através de relatórios, sem indicadores definidos. 0,67 Existem práticas e são efetuadas formalmente, para a maioria das ações, através de relatórios, com a maioria dos indicadores definidos. 1,00 Existem práticas e são efetuadas formalmente, para todas as ações, através de relatórios, com todos os indicadores definidos, revistos e atualizados periodicamente.
FONTE DE VERIFICAÇÃO	Pesquisa com os gestores dos Órgãos

INDICADOR 22	APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS
CRITÉRIO	RESULTADOS
DESCRIÇÃO	Analisar a existência de práticas que permitam divulgar os resultados dos Órgãos, aos atores envolvidos (comunidade, servidores e parceiros) e implementar as sugestões de melhoria.
FUNDAMENTAÇÃO	Fomentar a prática de apresentar os resultados a todos os atores envolvidos, mantendo a transparência.
BASE DE CÁLCULO	Resultado obtido pela média das respostas dos gestores do Órgão. Escala utilizada na pesquisa: A= 0 B=0,33 C=0,67 D=1,00
PESO	01
FAIXAS DE PONTUAÇÃO'	Existem práticas de apresentação dos resultados do Órgão de forma ampla e transparente para todas as partes envolvidas? 0 Não existe práticas. 0,33 Existem práticas de divulgação dos resultados de apenas algumas ações do Órgão, para algumas partes interessadas. 0,67 Existem práticas de divulgação dos resultados da maioria das ações do Órgão, para a maioria das partes interessadas. 1,00 Existem práticas de divulgação dos resultados de todas as ações do Órgão, a todas as partes interessadas.
FONTE DE VERIFICAÇÃO	Pesquisa com os gestores dos Órgãos

ANEXO IV

MODELO DE FICHAS DOS INDICADORES NO SISTEMA IDGP



ANEXO V

**PROTOCOLO DE ENTREVISTA
LEVANTAMENTO DA PERCEPÇÃO EM RELAÇÃO AO IDGP**

Duração máxima da entrevista 1 hora, previamente agendada. Solicitação para uso do gravador.

IDENTIFICAÇÃO DO ENTREVISTADO	
Nome do Entrevistado: _____	
Órgão: _____	Função: _____
Formação: _____	
Tempo de Serviço Público: ()	Tempo no Órgão : ()
Data da Entrevista: ____/____/____	
Nível de Relação com o IDGP: _____	

1. Como você avalia a aceitação do IDGP como instrumento de monitoramento e avaliação na PMC?
2. Qual a repercussão (interna e externa) do IDGP como instrumento de monitoramento e avaliação da gestão municipal?
3. Que impactos para a gestão municipal podem ser percebidos, após a utilização do IDGP como instrumento de monitoramento e avaliação?
4. Quais as oportunidades de melhorias, que podem ser agregadas ao IDGP, como instrumento de gestão? (processo, pesquisa, aplicação e gestão).

ANEXO VI**PROTOCOLO****TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO**

Esta pesquisa propõe-se a estudar o IDGP como instrumento de gestão municipal (monitoramento e avaliação) buscando aprofundar conhecimentos sobre o tema em questão.

Os procedimentos do estudo requerem apenas a sua participação para responder a entrevista de acordo com sua disponibilidade, não envolvendo qualquer risco de sua identidade, como participante da pesquisa ou de prejuízo de suas atividades, ficando assegurado seu direito de recusa em participar da mesma.

EU, _____, TENHO CONHECIMENTO DOS OBJETIVOS DA PESQUISA INTITULADA GOVERNANÇA EM GESTÃO PÚBLICA: **ESTUDO DE CASO DO ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO DA GESTÃO PÚBLICA EM CURITIBA.**

Sendo informado de forma detalhada sobre o sigilo e confidencialidade das informações que prestar, assim como fui assegurado da impossibilidade de qualquer informação possa ter repercussão em minha vida pessoal ou profissional.

Estando ciente destas orientações, estou de acordo em participar voluntariamente da pesquisa.

Assinatura do pesquisador

Assinatura do respondente

Assinatura do orientador.

Data: __/__/__.

ANEXO VII

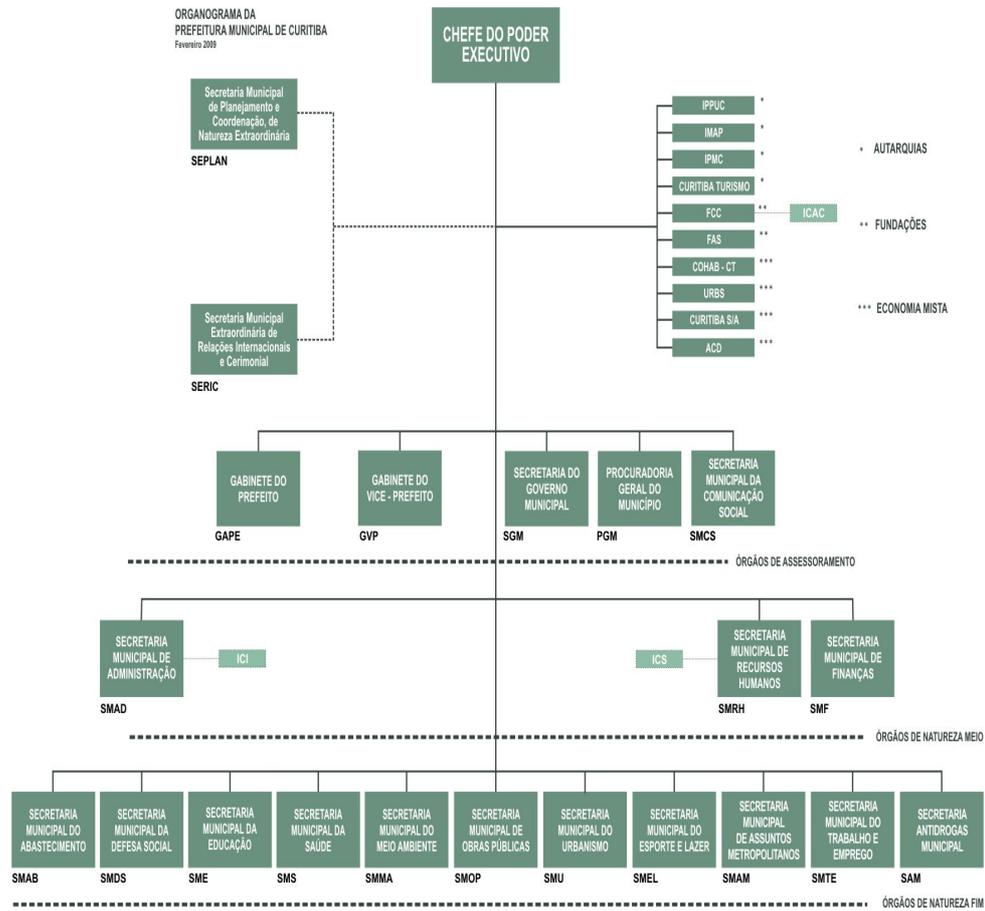


Figura 4: Organograma Prefeitura Municipal de Curitiba

Fonte: IMAP, 2009.

Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)