

**FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS**  
**ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DE EMPRESAS**  
**CENTRO DE FORMAÇÃO ACADÊMICA E PESQUISA**  
**CURSO DE MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

**AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS PÚBLICOS. SISTEMA DE AVALIAÇÃO DO  
PROGRAMA NACIONAL DE GESTÃO PÚBLICA E DESBUROCRATIZAÇÃO  
APLICADO NA MARINHA DO BRASIL – O CASO DO PROGRAMA NETUNO**

DISSERTAÇÃO APRESENTADA À ESCOLA BRASILEIRA DE  
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DE EMPRESAS PARA  
OBTENÇÃO DO GRAU DE MESTRE

**CLAUDIO GIL FAVERO**

Rio de Janeiro – 2010

# **Livros Grátis**

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

Milhares de livros grátis para download.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus e aos meus pais que plantaram os frutos de perseverança, paciência e retidão que colho hoje.

À Talita, por todo o amor, apoio e companheirismo incondicional.

À Marinha do Brasil que me permitiu a oportunidade e as melhores condições possíveis para a realização deste curso e continuará me proporcionando a possibilidade de colocar em prática o conhecimento adquirido em projetos de seu interesse.

A todos os professores e aos integrantes do corpo docente e discente que contribuíram para a construção do conhecimento. Em especial, gostaria de agradecer ao Professor Castanhar que me orientou na condução desse trabalho.

Aos amigos, pela ajuda em diversos momentos e nos trabalhos em grupo.

Aos funcionários da EBAPE/FGV que, com seu trabalho e dedicação, superaram as dificuldades, proporcionando um serviço de alta qualidade.

## RESUMO

Este estudo busca elaborar um sistema de avaliação do Programa Netuno de gestão da Marinha do Brasil, com base na literatura existente sobre o assunto. A pesquisa bibliográfica tem início com as origens da Administração Pública Brasileira, passa pelas teorias influentes e analisa os instrumentos da administração gerencial que podem ser utilizados. Em seguida são apresentados os Programas GesPública do Governo Federal e Netuno da Marinha do Brasil e características da cultura organizacional militar que podem representar resistências ao processo de modernização da gestão. Também são descritos aspectos da avaliação de programas públicos e da teoria institucional que podem ser utilizados em processos de implementação de programas de gestão. Posteriormente, foram realizadas pesquisas em seis organizações que foram premiadas pelo Prêmio Qualidade do Governo Federal ao implementar o Programa GesPública. Com os dados levantados, foi elaborado um sistema de avaliação do Programa Netuno. Este, ao ser aplicado, identifica as resistências culturais existentes, verifica o cumprimento dos objetivos e identifica medidas para o aprimoramento da gestão nas organizações.

Palavras-chave: gestão pública para resultados; Programa GesPública; Programa Netuno; avaliação.

## **ABSTRACT**

This research elaborates a system of evaluation from the Brazilian Navy Program of management called Netuno. The theoretical research begins with the origin of the Public Administration in Brazil, characteristics of the GesPública Program, organizational culture, military culture, evaluation and institutional theory.

A case study about Netuno Program is presented and analysed. After that, interviews with the main people of six organizations of success at the Prize Quality of the Federal Government were carried out to get information about the model of management.

With all this information collected, a system of evaluation for the Program Neptune is elaborated.

**Key-words:** public management for results; GesPública Program; Netuno Program; evaluation.

**LISTA DE FIGURAS**

<b>FIGURA 1 - OPEN BUDGET INDEX 2008 RANKINGS.....</b>	<b>49</b>
<b>FIGURA 2 - ORGANIZAÇÃO DO GESPÚBLICA.....</b>	<b>75</b>
<b>FIGURA 3 - ETAPAS DO CICLO DO GESPÚBLICA.....</b>	<b>77</b>
<b>FIGURA 4 - AS INFLUÊNCIAS ORGANIZACIONAIS SOBRE A MUDANÇA INDIVIDUAL.....</b>	<b>97</b>
<b>FIGURA 5 - INFLUÊNCIA DA CULTURA ORGANIZACIONAL NO DESEMPENHO ORGANIZACIONAL.....</b>	<b>108</b>
<b>FIGURA 6 - PROCESSOS INERENTES À INSTITUCIONALIZAÇÃO.....</b>	<b>119</b>
<b>FIGURA 7 - FASES DO PROGRAMA NETUNO.....</b>	<b>133</b>
<b>FIGURA 8 - DIAGRAMA DO PROGRAMA NETUNO.....</b>	<b>133</b>
<b>FIGURA 9 - LOGOMARCA DO PEG-EB.....</b>	<b>138</b>
<b>FIGURA 10 - MODELO DE EXCELÊNCIA NA GESTÃO PÚBLICA O EXÉRCITO BRASILEIRO (MEGP-EB).....</b>	<b>141</b>
<b>FIGURA 11 - MODELO DE AVALIAÇÃO.....</b>	<b>147</b>
<b>FIGURA 12 - PROCESSO AVALIATIVO.....</b>	<b>151</b>
<b>FIGURA 13 - SISTEMA DE AVALIAÇÃO.....</b>	<b>152</b>

**LISTA DE TABELAS**

<b>TABELA 1 - PRINCIPAIS DIFERENÇAS TEÓRICAS ENTRE BUROCRACIA E NPM.....</b>	<b>32</b>
<b>TABELA 2 - PRINCIPAIS DIFERENÇAS ENTRE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BUROCRÁTICA E GERENCIAL.....</b>	<b>33</b>
<b>TABELA 3 - VISÃO DAS PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS DA NGP.....</b>	<b>34</b>
<b>TABELA 4 - ADAPTAÇÃO DA TQM PARA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....</b>	<b>64</b>
<b>TABELA 5 - CARACTERÍSTICAS CULTURAIS E A PRENDIZAGEM ORGANIZACIONAL TRANSFORMADORA.....</b>	<b>100</b>
<b>TABELA 6 - COMPARAÇÃO ENTRE A QUANTIDADE DE ORGANIZAÇÕES RECONHECIDAS E PREMIADAS PELO PQGF DA MB E DO EB.....</b>	<b>143</b>
<b>TABELA 7 - CLASSIFICAÇÃO DOS TIPOS DE AVALIAÇÃO.....</b>	<b>153</b>
<b>TABELA 8 - QUADRO LÓGICO DO SISTEMA DE AVALIAÇÃO DO PROGRAMA NETUNO.....</b>	<b>188</b>

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO.....</b>	<b>1</b>
<b>1.1 Objetivos da Pesquisa.....</b>	<b>8</b>
<b>1.2 Justificativa da pesquisa.....</b>	<b>9</b>
<b>1.3 Estrutura do texto.....</b>	<b>10</b>
<b>2. METODOLOGIA.....</b>	<b>12</b>
<b>2.1 Tipo de pesquisa.....</b>	<b>12</b>
<b>2.2 Universo, amostra e seleção dos sujeitos.....</b>	<b>12</b>
<b>2.3 Coleta e tratamento de dados.....</b>	<b>13</b>
<b>2.4 Limitações do método.....</b>	<b>13</b>
<b>3. GESTÃO PÚBLICA NO BRASIL.....</b>	<b>15</b>
<b>3.1 Administração Pública.....</b>	<b>15</b>
<b>3.2 Administração Pública Patrimonialista.....</b>	<b>16</b>
<b>3.3 Administração Pública Burocrática.....</b>	<b>17</b>
<b>3.4 Crise do modelo burocrático.....</b>	<b>21</b>
<b>3.5 <i>New Public Management</i> e Administração Gerencial.....</b>	<b>23</b>
<b>3.6 Críticas ao <i>new public management</i>.....</b>	<b>35</b>
<b>3.7 Administração Pública Gerencial no Brasil.....</b>	<b>40</b>
<b>3.7.1 <i>Accountability</i>.....</b>	<b>47</b>
<b>3.7.2 Governança.....</b>	<b>50</b>
<b>3.7.3 Controle e gestão por resultados na Administração Pública.....</b>	<b>50</b>
<b>3.7.4 Planejamento Estratégico.....</b>	<b>54</b>
<b>3.7.5 Pessoas e motivação.....</b>	<b>58</b>
<b>3.7.6 Qualidade na gestão pública.....</b>	<b>62</b>
<b>3.7.6.1 Excelência na gestão pública.....</b>	<b>66</b>
<b>4. O PROGRAMA NACIONAL DE GESTÃO PÚBLICA E DESBUROCRATIZAÇÃO – GESPÚBLICA.....</b>	<b>72</b>
<b>4.1 Desburocratização.....</b>	<b>72</b>



4.2	Objetivos e conceitos do programa.....	72
4.3	Estruturas do programa.....	74
4.4	Ciclo 2008/2009.....	75
4.5	Critérios do programa.....	78
4.6	Análise do Programa GesPública.....	83
<b>5.</b>	<b>CULTURA ORGANIZACIONAL E CULTURA MILITAR.....</b>	<b>86</b>
5.1	Organização.....	86
5.2	Cultura.....	87
5.3	Cultura organizacional.....	88
5.4	Mudança na cultura organizacional.....	90
5.4.1	Mudança na cultura organizacional e pessoas.....	92
5.4.2	Mudança na cultura organizacional, identidade e resistências.....	94
5.4.3	Mudanças na cultura organizacional e aprendizagem.....	98
5.5	As Forças Armadas.....	102
5.6	Cultura militar.....	103
5.6.1	O papel da liderança na mudança da cultura militar.....	105
5.6.2	Aprendizagem na cultura militar.....	108
<b>6</b>	<b>O PROCESSO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO NAS ORGANIZAÇÕES MILITARES.....</b>	<b>114</b>
6.1	Teoria institucional e institucionalização.....	114
6.2	Institucionalização de mudanças na gestão de organizações militares.....	116
6.2.1	O processo de desinstitucionalização.....	120
6.2.2	O processo de institucionalização e o jogo de poder.....	120
<b>7.</b>	<b>O PROGRAMA NETUNO.....</b>	<b>122</b>
7.1	A Marinha do Brasil.....	122
7.2	Estrutura da Marinha do Brasil.....	123
7.3	Gestão na Marinha do Brasil.....	123
7.4	Implementação e objetivos do Programa Netuno.....	125
7.5	Critérios.....	127
7.6	Análise do Programa Netuno.....	134

<b>8. O PROGRAMA GESPÚBLICA NAS DEMAIS FORÇAS ARMADAS DO BRASIL.....</b>	<b>136</b>
8.1 O Exército Brasileiro.....	136
8.2 O Programa Excelência Gerencial do Exército Brasileiro.....	137
8.3 Sistema de Excelência no Exército Brasileiro (SE-EB).....	139
8.4 Comparação entre as práticas de gestão aplicadas na Marinha do Brasil e no Exército Brasileiro.....	142
<b>9. AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS PÚBLICOS.....</b>	<b>144</b>
9.1 Avaliação.....	144
9.2 O processo de avaliação.....	148
9.2.1 Indicadores.....	148
9.2.2 Sistemas de Avaliação.....	150
9.2.3 Tipos de avaliação.....	152
9.2.4 Críticas ao processo de avaliação.....	159
<b>10. SISTEMA DE AVALIAÇÃO DO PROGRAMA NETUNO.....</b>	<b>161</b>
10.1 Resultados das pesquisas em organizações da Administração Pública.....	164
10.1.1 ELETROSUL.....	164
10.1.2 EMBRAPA.....	167
10.1.3 HEMOMINAS.....	169
10.1.4 Departamento Autônomo de Água e Esgoto de Penápolis (DAEP).....	172
10.2 Resultados das pesquisas em organizações militares.....	175
10.2.1 CBMRJ.....	175
10.2.2 Exército Brasileiro – Laboratório Químico e Farmacêutico do Exército (LQFEx).....	179
10.3 Considerações.....	183
10.4 Indicadores do sistema de avaliação do Programa Netuno.....	184
10.5 Marco lógico.....	188
<b>11. CONCLUSÃO.....</b>	<b>193</b>
<b>12 REFERÊNCIAS.....</b>	<b>197</b>

<b>ANEXO A - ORGANOGRAMA RESUMIDO DA MARINHA DO BRASIL.....</b>	<b>212</b>
<b>ANEXO B - ORGANOGRAMA RESUMIDO DO EXÉRCITO BRASILEIRO.....</b>	<b>216</b>
<b>ANEXO C - ORGNIZAÇÕES RECONHECIDAS E PREMIADAS PELO PQGF.....</b>	<b>220</b>
<b>APÊNDICE I - QUESTIONÁRIO PARA ORGANIZAÇÕES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL.....</b>	<b>229</b>
<b>APÊNDICE II - QUESTIONÁRIO PARA ORGANIZAÇÕES MILITARES .....</b>	<b>234</b>

## 1. INTRODUÇÃO

A Administração Pública Brasileira, conforme diversos autores como Bresser Pereira (2009), até os anos 1930 era essencialmente patrimonialista, sendo comuns práticas como nepotismo e corrupção. Entretanto, a partir da reforma do Estado na era Vargas, com o objetivo de proteger o Estado do sistema até então vigente no país, iniciou-se a implantação de uma burocracia profissional com os princípios organizadores de centralização e padronização. Assim, o modelo de administração burocrática de Weber foi instituído na Administração Pública do país em uma tentativa de profissionalização do serviço público com o estabelecimento de novas práticas e a criação do Departamento de Administração do Serviço Público (DASP). Desde então, a burocracia governamental hierárquica foi o modelo organizacional predominante utilizado para a prestação de serviços públicos e para o cumprimento das metas estabelecidas pelas políticas públicas do Brasil.

Porém, com o tempo, a complexidade das sociedades forçou os servidores públicos a desenvolverem novos modelos de gestão, pois aumentaram as atribuições dos governos, a diversidade de suas ações e as demandas pelos seus serviços. Além disso, houve um maior esclarecimento da população com a maior facilidade de acesso às informações. Dessa forma, o modelo tradicional e hierárquico de governo simplesmente não atende mais as demandas dos tempos complexos e em rápida transformação (GOLDSMITH; EGGERS, 2006).

Os primeiros diagnósticos sobre a necessidade de simplificação e da eliminação de alguns aspectos da burocracia surgiram no contexto brasileiro, pois, segundo Barzeley (1992), a agência burocrática concentra-se apenas em suas próprias necessidades e perspectivas. Portanto, em uma tentativa de modernização da gestão pública, foi elaborado o projeto de descentralização e a edição da organização jurídico-institucional do país, por meio do decreto-lei nº 200 em 1967. O decreto trazia novas diretrizes para a Administração Pública, apoiadas nos princípios do planejamento, coordenação, descentralização, delegação de competência e controle, em um ponto de partida para a mudança rumo a uma Administração Pública gerencial (TEIXEIRA; SANTANA, 1995).

A partir daí, a busca pela desburocratização, ou seja, a tentativa de eliminação do excesso de ritualismos e formalidades não mais cessou. Porém, somente em 1979, com o Programa Nacional de Desburocratização, criado por Hélio Beltrão, é que o Estado realmente explicitou vontade de proteger os cidadãos contra excessos e disfunções da burocracia que impediam que os serviços fossem prestados de forma mais ágil e transparente.

Ao mesmo tempo, no decorrer do final do século XX, em razão da globalização e das mudanças causadas ao sistema internacional, a reforma do Estado e a modernização do setor público começaram a atrair cada vez mais a atenção dos governos (PEIXOTO, 2008). Esse fato deveu-se também a um crescente interesse do setor público da maioria dos países em implementar estratégias de melhoria da gestão, com vistas a satisfazer cidadãos, usuários atuais e futuros das diversas áreas de atuação do Estado na prestação de serviços. Fez-se necessário então uma ampla transformação nas práticas gerenciais, de forma a aperfeiçoar a gestão e, conseqüentemente, o desempenho das organizações públicas para melhor atender às necessidades de todas as partes interessadas, com transparência e responsabilidade.

Dessa forma, a crise do Estado que se apresentou no início dos anos 1980 teve como resultado transformações que levaram ao debate sobre a redefinição das funções do Estado e da sua relação com a sociedade frente à economia globalizante. Desde então, diversos países acabaram realizando, pouco a pouco, reformas administrativas, com objetivo de fortalecer a governança, ou seja, a capacidade de implementação de políticas pelo Estado.

Rocha (2001) afirma que o principal argumento para uma reforma administrativa consiste em considerar o modelo administrativo vigente obsoleto, devendo ser substituído por um modelo de gestão pública, o que significa abandono do paradigma burocrático adotado e adoção do paradigma de mercado, semelhante ao setor privado. Essa necessidade de reforma administrativa tem sido tema freqüente entre os administradores públicos, que vêem nela não apenas um mecanismo de encorajamento a mudanças no governo, mas também como um modo de melhorar a eficiência do setor público vis-à-vis à modernização (PEIXOTO, 2008).

Para Pinto (2008), as reformas administrativas dizem respeito aos elementos organizacionais e burocráticos que definem o regime de gestão pública e que também afetam o processo de decisão para a formulação e execução de políticas públicas. Para ele, é neste sentido que as reformas administrativas são associadas a estratégias e processos modernizantes de alcance tecnocrático e tecnológico no domínio do campo organizacional da Administração Pública. Já para Costa e Cavalcanti (1990), a redistribuição de autoridade e de responsabilidade por diferentes áreas de responsabilização, organismos e níveis hierárquicos pode caracterizar, por si só, a mudança organizacional e constituir o conteúdo de uma reforma administrativa.

Para Mello e Souza (1994), a modernização é um movimento perene que normalmente gera resistências e que, sob esse princípio, a reforma administrativa deveria ser concebida como um processo e não um alvo. Também afirma que a resistência à mudança pode ser superada. Em relação a esse tema, para ele, o Brasil deve enfrentar as próprias realidades do

subdesenvolvimento, os valores sociais característicos e ainda a influência política. Nesse mesmo sentido, Teixeira e Santana (1995) acreditam que as reformas administrativas na área da Administração Pública são processos de natureza político-administrativa e técnico-organizacional e que representam mudanças que implicam na confrontação de diferentes perspectivas, no jogo de interesses e na busca do consenso quanto aos procedimentos na gestão pública.

Independente das diversas concepções existentes, as reformas administrativas com características de transição de um tipo de Administração Pública burocrática, rígida e ineficiente, para uma Administração Pública gerencial, flexível e eficiente, voltada para a eficiência e o atendimento da cidadania foram iniciadas e implementadas na década de 1980 nos Estados Unidos, considerando o modelo gerencial importado da iniciativa privada (ABRUCIO, 2006). A cidade de Sunnysvale, na Califórnia, foi quem primeiro iniciou esse processo de transformação, realizando o que ficou conhecido como revolução pelo desempenho, recompensando seus administradores com base em seus sucessos (OSBORNE; GAEBLER, 1997).

Também teve papel fundamental no processo de reforma a opinião pública, ao demandar o aprimoramento da qualidade do serviço público que contemplasse uma melhoria incremental da gestão das organizações públicas. Como resultado, o modelo mais utilizado pelos países para a melhora da qualidade no setor público foi o processo de transposição de alguns conceitos da administração de negócios para a Administração Pública, isto é, a Nova Gestão Pública (NGP), que ficou conhecida também como a Nova Administração Pública (NAP). Esse movimento apresenta características que incluem a ênfase no estilo do setor privado praticar a administração (SLOMSKI et al., 2008), em busca de uma Administração Pública gerencial, com a adoção de práticas do setor privado. Ficou então mundialmente conhecido como *New Public Management* (NPM).

No mesmo caminho das mudanças que ocorriam no cenário mundial, o entendimento de que o maior desafio do setor público brasileiro era de natureza gerencial fez com que se buscasse no país na década de 90 um novo modelo de gestão focado em resultados e orientado para o cidadão. A rigidez formalista da própria máquina burocrática do Estado Brasileiro mostrava-se aferrada a padrões de conduta e organização incompatíveis com as mudanças aceleradas e os desafios do mundo contemporâneo (NOGUEIRA, 1998). Assim, desde 1991, no contexto do Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade (PBQP), têm sido desenvolvidas na Administração Pública Brasileira ações com o propósito de transformar as

organizações públicas, a fim de torná-las cada vez mais preocupadas com o cidadão e não apenas com os seus processos burocráticos internos.

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), implementado em 1995, que também ficou conhecido como a reforma gerencial, foi então o instrumento adotado no Brasil para lançar as bases de uma Administração Pública voltada para o cidadão-cliente. Eram alguns de seus objetivos estratégicos: reformar o aparelho do Estado; eliminar as disfunções apresentadas pelo modelo burocrático brasileiro, que ainda apresentava fortes traços do modelo patrimonialista; e melhorar o desempenho da ação estatal ao ofertar produtos e serviços de qualidade a custos adequados à sociedade (BRASIL, 1995).

O PDRAE também procurou ampliar a governança, de modo a aumentar a capacidade técnica, administrativa e financeira para implementar as ações coletivas ao menor custo para a sociedade, de forma a representar uma referência de reforma gerencial na Administração Pública Brasileira. Desse modo, o plano procurou reformar o aparelho do Estado em três dimensões: a primeira, institucional-legal, que abordou os obstáculos de ordem legal para o alcance de uma maior eficiência do aparelho do Estado; a segunda, cultural, que tratou da mudança da cultura burocrática para a gerencial; e a terceira dimensão, que abordou a gestão pública, com os aspectos de modernização da estrutura organizacional e dos métodos de gestão.

Para Bresser Pereira (2006), a reforma teve como propósito combater a chamada crise de desempenho que se caracterizava pela baixa qualidade na prestação dos serviços públicos, o que gerava insatisfação da sociedade pelo não-atendimento de suas necessidades básicas. Segundo o autor, é por essa razão que a reforma da Administração Pública foi orientada predominantemente pelos valores da eficiência e da qualidade na prestação dos serviços públicos e ainda pelo desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações.

Em uma análise histórica sobre as reformas administrativas no que tange especificamente ao setor público brasileiro, Peixoto (2008, p.15) considera o complemento da reforma gerencial como uma reforma de governança, e categoriza em quatro reformas:

- primeira: reforma administrativa visando à implementação da burocracia (Vargas/DASP);
- segunda: reforma administrativa (Decreto-lei nº 200);
- terceira: gerencial (incompleta/crise do Estado);

- quarta: governança, destinada a dar mais eficiência ao Estado para que possa garantir os direitos dos cidadãos e aperfeiçoar os mecanismos do processo decisório de políticas públicas.

Portanto, a partir dos anos 1990, a gestão pública começou a ganhar efetivamente características que a distinguiram em vários pontos, como o aumento de flexibilidade, aumento da participação dos cidadãos, a adoção mais efetiva de filosofia da gestão da qualidade, e ainda a adoção de métodos de gestão mais eficientes. Pode-se verificar, então, que as iniciativas de reforma do Estado que se realizam em todos os cantos do globo traziam em seu bojo um grande desafio: fazê-lo funcionar melhor, porém, com um custo menor (KETTLE, In BRESSER PEREIRA; SPINK, 2006).

É importante observar também que, apesar de a abordagem gerencial na Administração Pública Brasileira ter por objetivo utilizar as práticas gerenciais mais modernas do setor privado, ao mesmo tempo, não objetivava perder de vista sua função eminentemente pública.

Também baseado na teoria do NPM, já no século XXI, foi criado e desenvolvido no Brasil pelo Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão (MPOG), o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GesPública), com o objetivo de aumentar a competitividade das organizações públicas e ainda contribuir para a melhoria da qualidade de vida do cidadão, instrumentalizando uma gestão pública por resultados, de modo a assegurar a obtenção de lucros sociais, decorrentes de bons produtos e serviços (BRASIL, 2008). O programa incentiva órgãos públicos a implementar novos sistemas de gestão, participando de um processo de avaliação que contém premiações para as melhores práticas gerenciais voltadas à qualidade dos serviços aos cidadãos.

No mesmo caminho de modernização do sistema de gestão pública, de acordo com as principais premissas do programa GesPública, a Marinha do Brasil (MB) implementou, em 2007, o Programa Netuno, adequando a sistemática preconizada pelo governo federal à cultura da MB.

Porém, a aplicação de um modelo que tenha por objetivo implementar estratégias de melhoria da gestão em organizações que apresentam uma cultura forte como as militares, que podem ser consideradas como: complexas; tradicionais; burocráticas; e até mesmo instituições totais pelo conceito estabelecido por Goffman (1987), exige uma análise da cultura corporativa, das resistências existentes, e de sua capacidade de aprendizagem.



Nesse sentido, os estudos de cultura corporativa desenvolvidos supõem que uma cultura forte seja um estado organizacional consistente que pode ser atingido pela construção de significados compartilhados por símbolos, rituais e por mitos gerenciais (DEAL et KENNEDY, 1982). Ao mesmo tempo, uma cultura forte também depende do consentimento dos seus consumidores e da construção de representações mútuas (BORDIEU, 1987). O autor também afirma que os significados propostos por uma cultura devem fazer sentido para os seus consumidores e preencher as suas necessidades simbólicas e materiais. Revela-se assim, a grande importância que deve ser dada aos fatores motivacionais e às pessoas da organização em um processo de mudança em culturas fortes, a fim de que novos valores sejam aceitos e institucionalizados.

Portanto, para que um novo programa de gestão aplicado seja efetivo em organizações militares, faz-se necessário estudar o comportamento dos indivíduos da organização, pois eles podem escolher rotinas organizacionais e confirmar rituais, se considerarem que isso contribui para assegurar a sua identidade (KNIGHTS, 1990). Podem também reificar significados externos, ao decidir anular seu comprometimento por meio de formas de resistência sutis e disfarçadas (LINSTED, 1988), de forma a se distanciarem ou até mesmo se desligarem das pressões contrárias aos seus interesses.

Ao mesmo tempo, é fundamental para o processo de modernização da Administração Pública o estudo dos fatores que facilitam a mudança organizacional e a aprendizagem organizacional transformadora, de modo que os modelos a serem implementados sejam adaptados aos diferentes tipos de organizações, como as militares, que são distribuídas em toda a extensão territorial brasileira. É importante observar ainda que cada tipo de organização apresenta diferentes aspectos culturais, relacionados não só à região onde estão situados, mas também à função exercida. São alguns exemplos as bases navais, os centros de instrução, os hospitais e os navios. Portanto, em virtude de características próprias da cultura militar e possíveis resistências, o desafio da aprendizagem organizacional na gestão pública depende do entendimento e aplicação mais adequada de inúmeros princípios como visão sistêmica, ação monitorada, visão compartilhada, fluxo de informações, receptividade à inovação, comunicação e trabalho em equipe.

Além do aspecto cultural, para que os programas implantados tenham durabilidade e sucesso mediante um processo de institucionalização bem sedimentado, é fundamental analisar os demais fatores existentes que podem representar resistências ou barreiras. É nesse sentido que se verifica a grande utilidade da teoria institucional e seus fundamentos para o estabelecimento de um processo de institucionalização. Esses modelos podem ser úteis na

implantação de programas públicos de gestão, a fim de identificar e entender a aplicação dessa teoria em elementos como programas de qualidade, gestão e desburocratização em organizações.

Ao estudar os processos de uma instituição tradicional como a Marinha do Brasil, verifica-se que, historicamente, foram criados instrumentos de gestão que serviram de referência para outros órgãos, devido à inovação que trouxeram para a Administração Pública Brasileira. Cita-se como exemplo o Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI), que foi elaborado a partir de um sistema existente na MB, e também o modelo de administração das Organizações Militares Prestadoras de Serviços (OMPS), com base em controle de custos e metas a atingir, que recebeu o prêmio “Hélio Beltrão”.

No sentido de atingir uma maturidade institucional, a MB procura aprimorar sua gestão com o Programa Netuno, mantendo a legitimidade e o reconhecimento da instituição perante a sociedade. Nesse âmbito, como argumentam Rezende e Cunha (2005), as organizações governamentais procuram desenvolver três competências fundamentais: a) alta efetividade em estear suas políticas sobre o planejamento estratégico; b) qualidade no processo de formulação, alocação, execução e controle dos recursos orçamentários; c) grande capacidade no monitoramento e avaliação dos programas e ações planejados.

Nesse caminho, o processo de avaliação de programas públicos vem ganhando espaço nas agendas governamentais, com o objetivo de acompanhá-los e aprimorá-los constantemente, na busca da melhora da gestão pública e dos resultados esperados pela sociedade. Assim, para a sua institucionalização, o Programa Netuno deve ser alvo de constantes avaliações, na busca de uma melhoria contínua de processos, indicadores e metas que possam gerar os resultados desejados para a Administração Pública. Além disso, por ter sido recentemente implementado, o Programa Netuno encontra-se em constante evolução, de maneira que deve ser debatido amplamente e avaliado. É nesse contexto que o objetivo do presente trabalho é elaborar um sistema de avaliação do Programa Netuno.

Para Hadji (1994, p.27), “o ato de avaliar pode significar, entre outras coisas: julgar, verificar o que foi aprendido, compreendido, retido, estimar, situar, representar, determinar, dar um conselho...”. Já a avaliação da gestão pública significa verificar o grau de aderência das suas práticas gerenciais em relação a um referencial de Gestão pela Qualidade aplicada à Administração Pública (BRASIL, MARE, 1995).

Apesar de representar uma tendência mundial, Faria (2005) aponta alguns possíveis fatores que podem interferir na utilização dos resultados da avaliação: existência de crenças e interesses conflitantes na organização que gerencia o programa; ocorrência de conflitos de

interesses entre unidades do programa; mudanças do pessoal encarregado; eventual inflexibilidade das regras e dos padrões operacionais da organização; e mudanças nas condições externas, como cortes orçamentários e alterações no ambiente político.

De qualquer forma, é consenso no cenário atual brasileiro, que a transparência das ações públicas, bem como o controle dos resultados e a institucionalização de uma avaliação formal e objetiva é essencial para o bom funcionamento das instituições democráticas.

### **1.1 Objetivos da Pesquisa**

Partindo do contexto de uma reforma na gestão em busca de uma Administração Pública com mais qualidade em seus processos e serviços e com a finalidade de contribuir para o aprimoramento da eficiência da gestão pública federal no Brasil, principalmente na Marinha do Brasil, este trabalho tem como objetivo principal elaborar um sistema de avaliação do Programa Nacional de Gestão Pública aplicado na Marinha do Brasil – o caso do Programa Netuno. Nesse sentido, como objetivos intermediários do sistema de avaliação do programa, este estudo busca:

- revisar a literatura e teorias sobre a gestão no setor público e os conceitos da Administração Pública gerencial;
- descrever e analisar o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GesPública;
- revisar a literatura e teorias sobre cultura organizacional e cultura militar, identificando as resistências em processo de mudança;
- identificar, na teoria, as particularidades do processo de institucionalização de programas nas organizações;
- descrever e analisar o Programa Netuno da Marinha do Brasil;
- comparar a aplicação do Programa GesPública nas demais Forças Militares;

- revisar a literatura sobre avaliação de programas públicos; e
- elaborar um sistema de avaliação do Programa Netuno de modo a identificar: as dificuldades apresentadas na sua implementação; o cumprimento dos objetivos; e medidas para o seu aprimoramento.

## **1.2 Justificativa da pesquisa**

A justificativa e a relevância deste estudo podem ser atribuídas à necessidade do aprimoramento da gestão das organizações militares em virtude da escassez de recursos, pois a sociedade brasileira atual está exigindo maior eficiência, eficácia e transparência nos gastos públicos.

Historicamente, os estudos sobre gestão sempre obtiveram grande espaço na produção científica dentro da administração. Nesse aspecto, é grande o interesse de pesquisadores por estudos que analisem técnicas gerenciais modernas que permitam aumentar a produtividade das organizações. Assim, o aprendizado e desenvolvimento de competências gerenciais que atendam ao interesse de aumento de produtividade não deve ser preocupação somente do setor privado, mas também do meio público, onde problemas como a escassez de recursos são ainda mais acentuados.

No caso da Marinha do Brasil, à semelhança de outros órgãos públicos, o aprimoramento da gestão tem sido assunto constante da pauta, incentivada por iniciativas do Governo Federal. Assim, a eficiência da Administração Pública tornou-se então essencial e os valores gerenciais orientam-se para eficiência e qualidade na prestação de serviços públicos.

Desse modo, ao incentivar a implantação em órgãos subordinados de uma gestão estratégica, buscando modernizar a antiga burocracia através do Programa Netuno, a Marinha procura quebrar paradigmas, acompanhando o mundo moderno, em busca de soluções otimizadas para melhorar sua eficiência.

Portanto, este estudo permitirá elaborar um sistema de avaliação do programa de gestão aplicado na Marinha do Brasil, para que seja possível destacar os aspectos positivos e as oportunidades de melhoria do modelo implementado do Programa.

### 1.3 Estrutura do texto

O presente texto está dividido em onze capítulos. Neste primeiro foi identificado o problema proposto, os objetivos e a justificativa do estudo.

O segundo capítulo versará sobre a metodologia de pesquisa, tipo de pesquisa, universo, amostra, seleção dos sujeitos, forma de coleta de dados e o seu tratamento. Serão definidas também, as limitações do método escolhido.

O capítulo três procurará revisar a literatura e teorias sobre a evolução da gestão do setor público, da Administração Pública patrimonialista até a gerencial, passando pela burocrática e sua crise. Será ainda apresentada a teoria do *new public management* e demais conceitos que foram aplicados na Administração Pública gerencial no Brasil, como *accountability*, governança, controle e gestão por resultados, planejamento estratégico, motivação, qualidade, e excelência. Esses conceitos representam a base dos programas GesPública e Netuno.

No capítulo quatro serão descritos os conceitos de desburocratização e do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GesPública, com seus objetivos, conceitos, estrutura e critérios. Será ainda realizada uma análise do programa.

No capítulo cinco serão apresentados os fatores que podem influenciar ou representar resistências em um processo de aplicação de um programa de gestão como o Programa Netuno em uma organização militar. Será então realizada uma revisão de literatura sobre organização, cultura, cultura organizacional, mudança e aprendizagem na cultura organizacional, e cultura militar.

O capítulo seis procurará identificar, na teoria institucional, as particularidades e possibilidades de um processo de institucionalização de mudanças na gestão de organizações militares, objetivando a aplicação dos conceitos no Programa Netuno.

O capítulo sete versará sobre o Programa Netuno da Marinha do Brasil, sua implementação e objetivos e ainda procurará compará-lo com o programa GesPública. Serão também descritos aspectos da Marinha do Brasil, como sua missão, objetivos, organograma e gestão.

No capítulo oito serão descritos aspectos do Exército Brasileiro, seu programa de gestão e ainda será realizada uma comparação sobre a aplicação do Programa GesPública nas Forças Militares do Brasil.

No capítulo nove será realizada uma revisão da literatura sobre avaliação de programas públicos e sistemas de avaliação, a fim de fundamentar a elaboração de um sistema de avaliação do Programa Netuno.

No capítulo dez será elaborado, baseado no resultado obtido com pesquisas, um sistema de avaliação do Programa Netuno que possa identificar: as dificuldades apresentadas em sua implementação; o cumprimento dos seus objetivos; e ainda possíveis medidas para o seu aprimoramento.

Finalmente, o décimo primeiro capítulo apresentará as conclusões do estudo e sugestões para futuras pesquisas.

## **2. METODOLOGIA**

Neste capítulo será tratada a metodologia, o tipo de pesquisa, o universo, amostra, seleção dos sujeitos, e ainda a forma de coleta de dados e o seu tratamento. Serão definidas também, as limitações do método escolhido.

### **2.1 Tipo de pesquisa**

A fim de estabelecer o tipo de pesquisa a ser utilizado, toma-se como base a taxonomia apresentada por Vergara (2007), que a qualifica quanto aos fins e quanto aos meios.

Quanto aos fins será uma pesquisa descritiva e explicativa. Descritiva, pois buscará expor os conceitos fundamentais de uma Administração Pública gerencial, a influência da cultura em processos de institucionalização e ainda o conteúdo dos Programas GesPública e Netuno. Explicativa, pois visa explicar e avaliar o fenômeno, isto é, elaborar um sistema de avaliação do Programa Netuno.

Quanto aos meios será uma pesquisa bibliográfica, documental e pesquisa de campo. Bibliográfica, pois será realizado um estudo sistemático em referências conhecidas e artigos que tratam o tema, para fundamentação teórico-metodológica do trabalho. Será também documental, pois se procurará complementar a pesquisa bibliográfica com estudos em documentos internos à Marinha do Brasil. Será também uma pesquisa de campo, pois será realizada uma investigação empírica em organizações da Administração Pública e em organizações militares que foram premiadas pelo Programa GesPública.

### **2.2 Universo e seleção dos sujeitos**

Apesar do tema a ser estudado possuir uma imensa gama de assuntos e aspectos a serem analisados, neste estudo será apenas elaborado um sistema de avaliação do Programa Netuno, implementado na Marinha do Brasil. Desse modo, a pesquisa teve como universo todas as organizações da Administração Pública e organizações militares que foram premiadas pelo Prêmio Nacional da Gestão Pública desde 1998 até 2009. O contato com todas

estas instituições foi realizado por meio da internet através dos serviços de atendimento dos sítios eletrônicos das organizações, como ouvidoria, fale conosco ou serviço de atendimento ao cliente. Infelizmente várias organizações não responderam ao contato realizado ou não responderam ao questionário enviado, de modo que os resultados apresentados dizem respeito às seis empresas que foram reconhecidas pela excelência na gestão e que enviaram o questionário respondido. Os sujeitos da pesquisa foram os responsáveis pela implementação do Programa GesPública nas instituições citadas.

### **2.3 Coleta e tratamento de dados**

Em relação à coleta de dados, a primeira fase buscou informações que pudessem conceituar os programas, a avaliação de programas públicos e a teoria envolvida como o *new public management*, a evolução da gestão pública no Brasil, cultura organizacional militar e institucionalização de programas. Para isso, foi realizada uma pesquisa bibliográfica em livros, teses, dissertações e artigos das áreas de Administração Pública, administração e avaliação. Foram também consultados sítios eletrônicos especializados no assunto. Na segunda fase da coleta de dados foram enviados questionários aos responsáveis pela implementação do Programa GesPública em organizações da Administração Pública, e em organizações militares. Considerando os dados coletados, foi realizada uma adaptação dos resultados ao Programa Netuno, implementado especificamente na MB, a fim de elaborar um sistema de avaliação do Programa. Foram realizados, então, o tratamento e a interpretação dos dados pelo método fenomenológico.

### **2.4 Limitações do método**

O método escolhido para o estudo possui algumas limitações. Primeiramente, o estudo foi realizado em apenas algumas organizações premiadas da Administração Pública e militares e, portanto, não pode ser generalizado, uma vez que se refere a um universo restrito e pode não representar o ocorrido em demais órgãos militares e da Administração Pública. Em segundo lugar, como o assunto estudado é recente, as informações obtidas nas entrevistas podem não ser as mais completas. Em terceiro lugar, o método utilizado tem duas limitações principais:



a) a abordagem fenomenológica tem suas limitações inseridas no seu reducionismo, que não leva como relevante as influências externas, a história e suas conexões. Tal reducionismo está espelhado na seleção natural que o pesquisador faz ao escolher, dentre a ampla gama de fatores identificados pelas entrevistas, os aspectos que pretende confirmar; e

b) a parcialidade do pesquisador pode influenciar no resultado da análise, considerando o seu conhecimento e experiência profissional no assunto abordado.

### **3. GESTÃO PÚBLICA NO BRASIL**

#### **3.1 Administração Pública**

Estruturalmente, a Administração Pública Brasileira compreende tanto os órgãos governamentais, aos quais incumbe traçar os planos de ação, dirigir, comandar, como também os órgãos administrativos, aos quais incumbe executar os planos governamentais.

Para Di Pietro (2005), em sentido subjetivo, formal ou orgânico a Administração Pública designa os entes que exercem a atividade administrativa; compreende pessoas jurídicas, órgãos e agentes públicos incumbidos de exercer uma das funções em que se triparte a atividade estatal: a função administrativa. Ainda para a autora, em sentido objetivo, material ou funcional, a Administração Pública designa a natureza da atividade exercida pelos referidos entes; nesse sentido, a Administração Pública é a própria função administrativa que incumbe, predominantemente, ao Poder Executivo. Já no exercício da função administrativa, é importante ressaltar que alguns princípios constitucionais devem ser seguidos como o da legalidade, impessoalidade, moralidade administrativa, publicidade e eficiência.

A Administração Pública para Silva (apud MATTOS, 1975, p.63):

“no seu mais geral sentido, é empregada para designar o ato ou a ação de reger, governar, superintender, gerir ou dirigir negócios ou bens públicos ou particulares. Destarte, podem-se considerar como sinônimos de administração os vocábulos: gerência, gestão, governo, direção, regência, governança, superintendência”;

Para Teixeira e Santana (1995, p.7),

“a Administração Pública tem como característica específica uma relação de responsabilidade direta com o processo histórico global que se dá no desenvolvimento da sociedade, daí a necessidade de continuamente redefinir a sua missão em face dos novos imperativos, sob pena de comprometer a sua capacidade sinérgica.”

Para os autores, introduzir mudanças na Administração Pública de modo a propor novas diretrizes e mecanismos de gestão representa ir de encontro a interesses estabelecidos

pelas novas exigências da sociedade, interferindo na cultura organizacional do aparelho administrativo do Estado. Nesse sentido, a gestão pública tem um caráter específico de agir sobre aspectos cruciais para conformar e legitimar o processo de mudança.

Em âmbito mundial, a Administração Pública encontra-se em um contexto chamado de revolucionário, pois novos conceitos, teorias e técnicas administrativas surgem para combater os antigos, como administração por objetivos, serviços públicos voltados para o consumidor, *empowerment*, pagamento por desempenho, qualidade total e descentralização (ABRUCIO. In BRESSER PEREIRA, 2006).

No Brasil, com a implementação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado em 1995 foi adotado um novo conceito para a Administração Pública: “... é todo o aparelho do Estado pré-orientado à realização de seus serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas” (BRASIL, 2001). Esta definição está em consonância com a preocupação para o estabelecimento de uma nova relação entre o Estado e a sociedade, onde o cidadão é ao mesmo tempo contribuinte de impostos e cliente dos seus serviços. Os resultados da ação do Estado são considerados bons não porque os processos administrativos estão sob controle e são seguros, mas porque as necessidades do cidadão-cliente estão sendo atendidas (BRASIL, 1995).

Para estudar a Administração Pública Brasileira na atualidade, suas mudanças, e ainda realizar uma projeção estratégica para o futuro, é imprescindível uma análise histórica de suas transformações e de sua evolução.

### **3.2 Administração Pública Patrimonialista**

Até a década de 1930, a gestão pública no Brasil caracterizava-se essencialmente pela chamada Administração Pública patrimonialista, representada por elites que se alternavam no poder, e por características como o nepotismo e a não separação dos patrimônios público e privado. O Brasil, então, era representado por um federalismo onde prevaleciam apenas os interesses das elites. Nesse sentido, como define Paula (2005), a rede fiscal se confundia com a apropriação de renda, monopólios e concessões. Os cargos públicos não eram profissionalizados e as esferas locais tinham pouca autonomia. O papel construtivo da administração era sobreposto pela grande importância que era atribuída à arrecadação tributária. Ainda segundo a autora, as esferas econômica e política se confundiam, transformando a busca do poder, em razão da posse de um patrimônio de grande valor.

Posteriormente, com a crise econômica causada pela crise da bolsa de Nova York em 1929, quando os países desenvolvidos restringiram a importação do café brasileiro, principal produto da pauta de exportação, sucedeu-se uma crise de superprodução sem precedentes em um cenário de aceleração industrial onde o Estado Brasileiro assumiu papel decisivo, intervindo pesadamente no setor produtivo de bens e serviços. É nesse quadro que surge a administração burocrática, empreendida principalmente no governo Vargas. É quando então, a Administração Pública Brasileira começa a sofrer um processo de racionalização que se traduziu pelo surgimento das primeiras carreiras burocráticas e também pela tentativa de adoção do concurso como forma de acesso ao serviço público. Segundo Bresser Pereira (2009, p. 207), a reforma burocrática do serviço público, empreendida a partir da década de 1930, aconteceu porque a administração patrimonial adotada até então “mostrava-se incompatível com o capitalismo industrial e com os regimes parlamentares político-liberais que surgiram no século XIX.”

### **3.3 Administração Pública Burocrática**

O modelo de administração adotado pelo Brasil a partir da era Vargas, conhecido como administração burocrática, baseia-se nas idéias do modelo racional-legal do sociólogo Max Weber, que apresenta forte presença das características burocráticas como: a hierarquia da autoridade; o caráter legal das normas e regulamentos; o caráter formal das comunicações; a impessoalidade das relações; a meritocracia; a especialização da administração; e ainda rotinas e procedimentos padronizados.

Para Bresser Pereira (2009), a reforma do serviço público e o aparecimento da Administração Pública burocrática representaram um nível mais elevado de racionalidade. Essa forma de administração era baseada na centralização, em linhas hierárquicas claras e rotinas rígidas, em controle passo a passo de procedimentos administrativos e em métodos impessoais de recrutamento de pessoal e sigilo. Ainda para o autor, com a reforma, os assuntos do Estado passaram a ser conduzidos por servidores públicos profissionais, especialmente recrutados e treinados com carreiras definidas, dotados de um “*ethos* burocrático” compatível com o interesse público. Para ele, Weber percebeu claramente que a Administração Pública burocrática fora adotada na época porque era a única maneira possível de coordenar efetivamente o trabalho em uma organização ampla e complexa como o Estado.

Conforme Friedberg (apud BOUDON, 1995, p. 399), na descrição do tipo ideal feita por Weber, a burocracia apresentava sete grandes traços característicos:

1. a continuidade dos princípios sobre os quais a autoridade se apóia – ela própria insere-se numa ordem legal que se limita de algum modo a retomar e aplicar;
2. a existência de um corpo de regras impessoais que delimitam claramente as esferas de competência, os direitos e os deveres de cada um;
3. a existência de uma hierarquia de funções, isto é, de vínculos de subordinação claramente estabelecidos;
4. a prevalência da qualificação como regra de acesso às diferentes funções, com exclusão de outros critérios tais como as relações de parentesco, de clientelas ou outras, o que resulta:
  - a) na existência de um sistema de formação e sobretudo de exames que permita detectar e sancionar essas qualificações;
  - b) na separação das funções de direito da propriedade dos meios de produção; e finalmente
  - c) no predomínio do procedimento escrito no funcionamento cotidiano.

Segundo Weber, essa forma de organização era mais eficaz, pois permitia uma execução objetiva e racional, previsível, calculável e independente das pessoas encarregadas da execução. Para ele, a eficácia da burocracia seria resultante de despersonalizar e padronizar as atividades humanas.

Em contrapartida, segundo Friedberg (apud BOUDON, 1995), um vasto número de estudos empíricos demonstrou que as organizações burocráticas apresentaram um funcionamento pesado, falta de maleabilidade, induziram comportamentos rígidos e ritualistas entre seus membros e estavam longe de serem eficazes, constituindo círculos viciosos de burocratização e de ineficácia.

No mesmo caminho, em razão da aplicação do modelo burocrático na Administração Pública Brasileira, surgiram na prática algumas disfunções, como o excesso de formalismo, de papelório, de conformidade às rotinas e ainda a resistência às mudanças. Cabe ressaltar também como disfunção o apego aos regulamentos, que têm como consequência a valorização extrema dos meios. A atividade meio passa então a ser então o resultado a ser alcançado, sendo mais importante que os objetivos organizacionais.

Já conforme Merton (apud CAMPOS, 1978), a submissão à norma, de início concebida como meio, transforma-se em um fim em si mesma. Trata-se do processo do deslocamento dos objetivos pelos quais um valor instrumental se converte em valor final. Para o autor, a disciplina, qualquer que seja a situação, não é considerada como uma medida destinada a fins específicos, mas aparece na vida do burocrata como um valor imediato, o que produz rigidez e incapacidade de ajustamentos imediatos. É desse modo que surge o formalismo, podendo ser definido como um apego excessivo aos exigentes procedimentos formais, e que pode ser exagerado a tal ponto que interfira na consecução dos fins da organização. Ainda conforme Merton, a falta de adequação na orientação tem sua origem em causas estruturais:

- uma burocracia eficiente exige confiança no desempenho e estrita observância das normas;
- o cumprimento estrito das normas tende a transformá-las em absolutas; já não são consideradas em relação a uma série de fins;
- a interferência na pronta adaptação sob condições em transformação e não claramente percebidas por aqueles que redigem as normas; e
- os mesmos elementos favoráveis à eficiência, em geral, são a causa da ineficácia em casos particulares.

Outra disfunção da burocracia apontada por Merton é a identificação afetiva dos funcionários burocráticos com seu modo de vida. Dessa maneira, eles têm um orgulho de ofício que os leva a opor-se às mudanças na rotina estabelecida, pelo menos àquelas mudanças que aparecem como impostas por pessoas alheias a seu círculo. Ainda, outra

característica apontada da estrutura burocrática que contribui para a incapacidade treinada do burocrata é a ênfase no caráter impessoal. Em razão disso, as particularidades dos casos individuais são, geralmente, ignoradas já que os funcionários reduzem ao mínimo os contatos pessoais e recorrem à categorização. Assim, para Merton, a origem do conflito entre o burocrata e o público é, geralmente, o tratamento informal, quando o que se requer é um tratamento pessoal.

Outro autor que também discorre sobre as disfunções da burocracia e os conflitos na teoria de Max Weber é Alvin W. Gouldner. Para ele (apud CAMPOS, 1978), a teoria weberiana da burocracia foi um ponto de partida fecundo na manipulação dos materiais empíricos, mas não forneceu instrumentos analíticos suficientemente gerais.

Crozier (1981) ressalta a autoridade infalível de Max Weber, a quem o respeito excessivamente instintivo dos resultados da tradição burocrática prussiana tinha induzido a impor a idéia da superioridade absoluta do modelo hierárquico regulamentar e burocrático. Mesmo assim, para o autor, em matéria de eficácia, a análise dos fatos demonstra que, quanto mais esse modelo prevalece, menor é a eficácia da organização. Para ele então, a burocracia representa um legado paralisante de um passado, no qual prevalecia uma conceituação estreita e limitada dos meios de cooperação entre as pessoas. Assim, para que exista uma mudança real e a burocracia desapareça ou, pelo menos se atenuar, é necessário que as pessoas adquiram novas capacidades: capacidade individual para enfrentar as tensões; e capacidade coletiva para organizar e manter jogos baseados em mais intercâmbio e menos defesa.

Mesmo com todas as disfunções elencadas, a administração burocrática weberiana foi o primeiro modelo estruturado de administração e gestão pública adotado no país, de modo que representou um grande avanço para a Administração Pública Brasileira, pois muitos de seus preceitos são utilizados e considerados imprescindíveis até hoje.

Conforme Nogueira (1998), Getúlio Vargas tinha intenção modernizadora para reduzir despesas, coibir abusos, reformar serviços dispendiosos e sem eficiência, equilibrar orçamentos, suprimir *déficits* e, sobretudo, simplificar, melhorando, a antiquada máquina administrativa.

Para facilitar a implementação do modelo burocrático foi fundamental a criação do Departamento Administrativo do Setor Público em 1936, que representou uma tentativa de profissionalização do serviço público em busca de um Estado mais moderno e de uma burocracia pública profissionalizada. Tinha como objetivos centralizar a Administração Pública nas mãos do Governo Federal, criar uma política de recursos humanos e promover a racionalização dos métodos e procedimentos administrativos. O DASP tornou-se assim, a

agência responsável pelas tentativas de imprimir racionalidade ao serviço público e introduzir critérios de eficiência na administração governamental (CARVALHO, 2001). Concursos para ingresso no setor público, planos de carreira e regras formais de promoção baseadas no mérito foram estabelecidos.

Reconhecidamente o DASP não funcionou em toda a sua plenitude, sendo extinto somente em 1986, dando lugar à Secretaria de Administração Pública da Presidência da República (SEDAP), que foi extinta em 1989, sendo incorporada então à Secretaria da Administração Federal da Presidência da República (SAF), a qual em 1992 foi incorporada ao Ministério do Trabalho. Já em 1995, a SAF transformou-se no Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE). Atualmente, as atividades de gestão do governo federal estão concentradas no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

### **3.4 Crise do modelo burocrático**

Durante a era Vargas e, principalmente a partir do governo de Juscelino Kubistchek, começaram a ser percebidas mais claramente algumas disfunções do modelo burocrático de administração. É quando surgem tentativas de simplificá-lo, como a criação da Comissão de Simplificação da Burocracia (COSB), que tinha por objetivo desburocratizar a administração, descentralizando-a ao delegar competências para as entidades da administração indireta. Esse processo continua com o estabelecimento do Decreto-lei nº 200 em 1967, que representou a primeira tentativa de superar a rigidez burocrática na busca de uma reforma gerencial da Administração Pública Brasileira. Instituiu-se nesse momento como princípios de racionalidade administrativa, o planejamento, o orçamento, a descentralização e o controle de resultados. Porém, em razão de diversos fatores como a permissão de contratação de servidores sem concurso público, e por não existir a preocupação com mudanças no âmbito da administração direta, além de fatores políticos, a tentativa de evolução para uma Administração Pública gerencial fracassou na época.

Portanto, verifica-se que a Administração Pública Brasileira sofreu algumas tentativas de modernização desde a reforma burocrática implementada no governo Vargas até a década de 1970. Porém, apesar de algumas mudanças terem sido realizadas com o intuito de organizar o Estado, ainda existia o desafio importante no que diz respeito à evolução das práticas administrativas em direção ao interesse público.



É na década de 70, no entanto, que a reforma do Estado tornou-se imprescindível na maior parte do mundo. O principal motivo foi o cenário de crise econômica mundial, resultante da crise do petróleo, fato que gerou novamente grandes debates a respeito do papel do Estado no cenário mundial. O Estado interventor até então, pautado em dois pilares, o *keynesianismo* e o *Welfare State*, buscava a obtenção do pleno emprego e a produção de políticas públicas principalmente na área social como educação, saúde, previdência social e habitação.

Já no que diz respeito ao funcionamento interno do Estado, adotava-se até então o modelo burocrático weberiano, no qual o Estado deveria manter a impessoalidade, a neutralidade e a racionalidade do aparato governamental. (ABRUCIO, 1997). Ainda conforme Abrucio (2006), as necessidades de mudança na gestão pública ficaram mais evidentes na década de 1970, quando a crítica à burocracia se acentuou na medida em que a crise financeira tornou-se mais aguda.

Posteriormente, no início dos anos 1980, uma nova tentativa de reformar a burocracia e orientá-la na direção da Administração Pública gerencial foi implementada no Brasil com a criação do Ministério da Desburocratização e do Programa Nacional de Desburocratização (PrND), tendo Hélio Beltrão à frente como Ministro Extraordinário. O programa tinha como principal objetivo dinamizar e simplificar o funcionamento da Administração Pública Federal. Além de dezenas de medidas simplificadoras das relações do cidadão com a máquina administrativa, o programa trouxe importantes inovações, como o estatuto da microempresa e os juizados de pequenas causas.

No início dos anos 1990, novas medidas de maior impacto chegaram a ser adotadas, no âmbito de um novo programa, o Programa Federal de Desregulamentação. Entre elas, a simplificação dos procedimentos de embarque e desembarque nos aeroportos, o aperfeiçoamento da emissão de passaportes e a revogação de mais de cem mil decretos superados e desnecessários. Em 1991, no contexto do Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade, foram desenvolvidas na Administração Pública ações para modernizar e transformar as organizações públicas a fim de torná-las mais preocupadas com o cidadão e não apenas com os seus processos burocráticos internos.

É nesse período que vários países iniciaram um processo de redução do Estado na economia e diminuição dos gastos públicos. A convicção do esgotamento do modelo burocrático weberiano deu origem à introdução de novos padrões gerenciais na Administração Pública, especialmente no Reino Unido e nos Estados Unidos, e depois, gradualmente em outros países, como europeus e Canadá.

No Brasil, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, implementado a partir de 1995, é um exemplo de tentativa de reforma gerencial com a utilização de novas técnicas na Administração Pública Brasileira. O objetivo dessa reforma, nas dimensões cultural e de gestão foi ampliar a governança, em uma tentativa de aumentar a capacidade técnica, administrativa e financeira para implementar as ações necessárias ao menor custo para a sociedade (BRASIL, 1995). Era urgente montar uma Administração do Estado não apenas profissional, mas também eficiente e orientada para o atendimento das demandas dos cidadãos (BRESSER PEREIRA, 2006).

Dessa forma, o Plano Diretor tentou introduzir alguns atributos necessários a uma gestão de maior qualidade: definir objetivos com clareza, recrutar os melhores elementos por meio de concursos e processos seletivos públicos, treinar permanentemente os funcionários, além do desenvolvimento de sistemas de motivação não apenas de caráter material, mas também de caráter psicossocial. Foram introduzidas pelo Plano técnicas inovadoras para a Administração Pública como maior autonomia pelos executores, medição de processos e avaliação de resultados, em uma tentativa de aumentar a qualidade dos serviços públicos.

É nesse contexto que foi implementado o projeto de aumento da qualidade no serviço público, em busca de uma melhoria incremental e contínua da gestão nas organizações públicas por meio de uma gestão de resultados. O pressuposto desenvolvido era que, em um Estado democrático como o Brasil, a possibilidade de efetivamente mudar a imagem da Administração Pública a fim de tornar-se eficaz na produção de bens e serviços à sociedade estava diretamente ligada na capacidade de transformar e aprimorar suas estruturas e processos de modo contínuo. Então, o modelo escolhido na época e utilizado por muitos países assim como o Brasil, para a melhora da qualidade no setor público foi o processo de transposição de conceitos da administração de negócios privados para a Administração Pública, isto é, a Nova Gestão Pública ou *new public management*.

### **3.5 *New Public Management* e Administração Gerencial**

Diversos estudos definem características inerentes à natureza pública que diferenciam as organizações da Administração Pública das organizações da iniciativa privada, como as citadas a seguir:

- a) a atividade pública é financiada com recursos públicos, oriundos de contribuições compulsórias de cidadãos e empresas, os quais devem ser direcionados para a prestação de serviços públicos e a produção do bem comum. Já a atividade privada é financiada com recursos de particulares que têm legítimos interesses capitalistas;
- b) as organizações privadas buscam o lucro financeiro e formas de garantir a sustentabilidade do negócio enquanto a Administração Pública busca gerar valor para a sociedade e formas de garantir o desenvolvimento sustentável, sem perder de vista a obrigação de utilizar os recursos de forma eficiente;
- c) a Administração Pública não pode contratar diretamente pessoas, sendo obrigada a realizar concursos, diferentemente da iniciativa privada;
- d) é obrigação da Administração Pública contemporânea em regimes democráticos a garantia de transparência de suas ações e atos e na institucionalização de canais de participação social. As organizações privadas estão fortemente orientadas para a preservação e proteção dos interesses corporativos;
- e) a Administração Pública só pode fazer o que a lei permite, pelo princípio constitucional da legalidade, enquanto a iniciativa privada pode fazer tudo que não estiver proibido;
- f) na Administração Pública a parte interessada é muito mais ampla do que na iniciativa privada, pois as decisões públicas devem considerar não apenas os interesses dos grupos afetados, mas, também, o valor para a sociedade;
- g) a Administração Pública tem o poder de regular e gerar obrigações e deveres para a sociedade;
- h) enquanto as organizações privadas são conduzidas pela autonomia da vontade, as organizações públicas são regidas pela supremacia do interesse público e pela obrigação da continuidade da prestação do serviço público.

Apesar de todas as diferenças existentes entre os setores público e privado, a efetiva e sistemática medição do desempenho das organizações públicas e dos programas de governo é um fator essencial para a consolidação dos princípios da reforma administrativa do Estado. Nesse caminho, desde o início da década de 1980, diversos países vêm promovendo uma ampla reestruturação em seus setores públicos com o objetivo de prestar melhores serviços à sociedade, de modo a resgatar a confiança pública no Estado. Essas reformas procuraram obter um melhor gerenciamento dos recursos públicos e maior transparência, de maneira a representar o início da modernização administrativa no rumo de uma nova gestão pública.

O *new public management* teve sua origem no final da década de setenta no governo de Margareth Thatcher, devido à insatisfação da opinião pública inglesa com a qualidade dos serviços públicos. Esse processo de administração pressupõe que o grupo unificado de práticas, com origem no setor privado, possa ser aplicado no setor público (POLLITT, 1990 apud HARRISON, 1998). Dessa maneira, busca-se criar instrumentos que tenham por objetivo a melhoria do desempenho dos organismos públicos a fim de obter melhores resultados e a satisfação dos cidadãos, denominados clientes.

Para Pinto (2008), o movimento do NPM refere-se à ênfase no incremento da qualidade e na cobertura dos serviços públicos como meta central. Já para Bresser Pereira (2009, p.211), “a Nova Gestão Pública ficou em evidência porque a Administração Pública burocrática havia exaurido suas possibilidades.” No mesmo caminho, para Rocha (2001), a bibliografia elaborada sobre o NPM ressalta a idéia de que se trata de uma abordagem interdisciplinar, preocupada fundamentalmente com a implementação das políticas públicas de forma eficiente.

Esse movimento, em seu início, teve maior atenção aos instrumentos de racionalização orçamentária, que deveriam possibilitar a incorporação de uma maior “consciência de custos”. Então foram criadas as agências, de maneira que a terceirização dos serviços públicos permitisse a descentralização das atividades do Estado. As políticas públicas, por seu turno, ficaram a cargo dos ministérios. Também foi realizada no período a separação entre as atividades de planejamento e execução do governo (Paula, 2005). Diante desse quadro, foram criadas medidas organizativas e administrativas: privatização de empresas estatais que atuavam em áreas estratégicas, criação de organismos de regulação de serviços públicos privatizados, flexibilização dos contratos de trabalho, e ainda a utilização de idéias e ferramentas gerenciais advindas do setor privado. (Paula, 2005).

Nesse sentido, essa visão surgida na década 80, propunha as seguintes bases:

a) as responsabilidades de cada funcionário das agências executivas deveriam estar bem definidas e claras;

b) definição clara dos objetivos organizacionais; e

c) aumento da consciência a respeito do “valor dos recursos” (*value money*) públicos, procurando maximizar a relação financeira entre os recursos iniciais e os gastos realizados para a produção de políticas, ou seja, incorporando o valor da eficiência na lógica de funcionamento da burocracia (ABRUCIO, 1997).

Ainda conforme Abrucio (In BRESSER PEREIRA; SPINK, 2006), o sucesso do modelo gerencial na Grã-Bretanha aconteceu em função das condições políticas existentes, o que demonstra a importância do estudo das instituições para se compreender o rumo das reformas administrativas. O governo Thatcher colocou-se contra a burocracia tradicional na medida em que esta possuía uma organização rígida e centralizada, voltada ao cumprimento dos regulamentos e procedimentos administrativos em que o desempenho é avaliado apenas com referência à observância das normas legais e éticas. O autor realizou uma separação entre três visões da Administração Pública inglesa que surgiram nas décadas de 1980 e 1990:

- *managerialism* ou gerencialismo puro, que tinha como eixo central o conceito de produtividade e buscava a diminuição e otimização dos gastos públicos em um contexto que tinha como ponto central à busca da eficiência, com clara definição das responsabilidades dos funcionários, dos objetivos organizacionais e maior consciência acerca do valor dos recursos públicos;
- *consumerism*, que tinha por objetivo a efetividade e qualidade e o público alvo eram os clientes/consumidores. Introduzia a perspectiva da qualidade como uma estratégia voltada para a satisfação do consumidor, através de medidas que tornariam o poder público mais leve, ágil e competitivo: descentralização administrativa, criação de opções de atendimento, como incentivo à competição entre organizações públicas e adoção de um novo modelo contratual; e

- *public service orientation*, que tinha por idéias-chave a conjugação entre a *accountability* e o binômio justiça/equidade. Embora contenha críticas ao *managerialism* e ao *consumerism*, não descarta as idéias desenvolvidas.

Posteriormente, o modelo de reestruturação do Estado e Administração Pública empreendido no Reino Unido tornou-se então uma referência para outros países. Porém, conforme Paula (2005, p.48):

“É importante considerar que a adesão às medidas neoliberais britânicas não ocorreu de uma forma “mecânica”: a maior contribuição do *thatcherismo* às reformas do final do século XX foi a criação de um discurso apropriado para as reestruturações empreendidas, além do fortalecimento de uma gama de exemplos para as práticas que se pretendia implementar.”

Mesmo assim, a Austrália e a Nova Zelândia são exemplos clássicos que demonstram como o modelo britânico tornou-se um referencial para a nova Administração Pública. Na Austrália, o processo teve início com a implementação de medidas de reforma durante a década de 1980, caracterizadas pelo foco na eficiência, com a importação de práticas e técnicas do setor privado. A radicalização do processo nesse país deu-se com a ascensão da coalizão conservadora ao poder nos anos 1990, o que acelerou as reformas de caráter liberal (Paula, 2005). A Nova Zelândia seguiu o mesmo caminho, o que foi justificado pelo inchaço da máquina estatal, pelos altos gastos públicos e pela alegação de melhoria do desempenho do setor público. Para a autora, os casos da Austrália e da Nova Zelândia demonstram a grande referência que se tornou o modelo que se consolidou como sendo a Nova Administração Pública ou Nova Gestão Pública.

Polit e Bouckaert (2000) argumentam que o modelo atingiu muitos países, mas de modo diferenciado. Nesse sentido, Bresser Pereira (2009) afirma que a NGP teve mais impacto nas culturas políticas anglo-saxônicas do que em outros países porque quanto mais avançado fosse o modelo burocrático de um país, mais difícil se tornaria realizar a reforma na gestão pública. Isso aconteceu, conforme o autor, não só porque a resistência burocrática era maior, mas também porque, onde o serviço público é razoavelmente eficiente, menos prioritária é a necessidade de mudança.

Nos Estados Unidos, o movimento chamado de “reinventando o governo” foi um dos elementos que mais contribuiu para a consolidação da nova Administração Pública, apesar de

acrescentar algumas características ao modelo. Este movimento representou o resultado do transporte do movimento gerencialista e da cultura do *management* do setor privado para o setor público. Os consultores David Osborne e Ted Gaebler foram os autores do livro “Reinventando o Governo” (1997), que acabou por tornar-se um marco na nova discussão da Administração Pública americana.

Baseado na teoria do movimento do *new public management* surgiu, então, a nova gestão pública ou nova Administração Pública, que introduziu o conceito de Administração Pública com avaliação de desempenho e eficiência, desagregando a burocracia pública das organizações (BEVIR et al., 2003). Para Kelly e Wanna (2001), a NGP procurou introduzir uma mudança cultural que enfatizou objetivos associados à proteção, em vez dos associados ao gasto. Segundo Jones e Thompson (2000 apud REZENDE, 2005), a NGP apresenta as seguintes características:

- a) contextualizar o cidadão como cliente foco;
- b) dar o sentido claro da missão da organização pública;
- c) delegar autoridades;
- d) substituir normas por incentivos;
- e) elaborar orçamentos baseados em resultados;
- f) expor operações do governo à concorrência;
- g) procurar soluções de mercado e não apenas administrativas; e
- h) medir o sucesso do governo pelo cidadão.

Para a NGP, o sistema de avaliação e de medição do desempenho reflete o modo de gerenciamento das organizações. Ainda sobre o mesmo tema, Bresser Pereira (2006) descreve que o objetivo da NGP é construir um Estado que responda às necessidades de seus cidadãos. O autor ainda cita os contornos da NGP:

- descentralização política, transferindo-se recursos e atribuições para os níveis políticos regionais e locais;
- descentralização administrativa, através da delegação de autoridade aos administradores públicos, transformando-os em gerentes cada vez mais autônomos;
- organizações com poucos níveis hierárquicos, em vez de piramidais;
- pressuposto da confiança limitada e não da desconfiança total;
- controle *a posteriori*, em vez de controle rígido, passo a passo, dos processos administrativos; e
- administração voltada para o atendimento do cidadão, e não auto-referida.

Para Slomski (2008), a NGP é uma reforma do Estado que necessita de mudanças legais e que, na maioria dos casos concretos, foi efetivada no processo de transição de uma administração burocrática para uma administração gerencial. Essa reforma pressupõe mais liberdade na gestão da entidade pública, constituindo uma das formas de viabilizar a governança na gestão pública. Para o autor, são essenciais a reforma política, ajuste fiscal, privatização, desregulamentação e uma reforma administrativa que crie os meios de se obter boa governança. Além disso, para ele, a maneira de governar ou administrar as instituições deve ser baseada na proteção ao inter-relacionamento entre administração, controle, responsabilidade em prestar contas e nos padrões de valores como efetividade, eficiência, eficácia, desempenho, honestidade, justiça, equidade, legitimidade e cumprimento do dever.

Pode-se tomar como exemplo o caso do governo americano, que a partir da publicação, em 1993, do *Government Performance and Results Act* (GPRA) começou a implementar uma administração mais gerencial. Essa lei exigia de cada agência governamental a definição da missão explicitada em metas e ainda o desenvolvimento de medidas apropriadas para possibilitar a aferição dos resultados (FREITAS, 1999). Nesse sentido, os motivos para a adoção das novas formas de gestão pública, a partir das melhores



práticas do setor privado, são atribuídos às seguintes propostas (OLÍAS, 2001 apud MATIAS-PEREIRA, 2008):

- redução do tamanho do setor público;
- maior autonomia e responsabilidade dos gestores;
- *empowerment*;
- *reinventing government*;
- orientação para os clientes;
- formas de contratação de pessoal mais flexível;
- equilíbrio financeiro;
- qualidade na prestação dos serviços públicos;
- transparência da informação (*accoutability*); e
- ênfase nos resultados e na necessidade de serem medidos (indicadores de avaliação).

Conforme Matias-Pereira (2008), a expressão nova Administração Pública foi instituída por Hood (1991) e incorporada no Brasil como Administração Pública gerencial. Representa um conjunto de argumentos e filosofias administrativas propostos como um novo paradigma de gestão pública a partir do surgimento dos temas: crise e reforma do Estado (MATIAS-PEREIRA, 2007).

Hood (1995) identifica algumas características da NAP que representam a redução ou remoção das diferenças entre o setor público e privado:

- mudança de ênfase do processo de elaboração de políticas para habilidades gerenciais;
- mudança de ênfase de processos para resultados; e
- mudança de ênfase de hierarquias ordenadas para bases mais competitivas e para a provisão de serviços, de pagamentos fixos para variados, e de serviços uniformes e inclusivos para contratos de provisão.

O autor observa ainda que as mudanças implementadas na década de 1980 delinearão uma nova filosofia administrativa, um novo rumo e paradigma para a gestão pública, o que representou uma fonte teórica para desenhar e executar novas práticas e processos no âmbito da gestão pública.

Já para Minogue et al. (apud MATIAS-PEREIRA, 2008), o principal objetivo inerente às reformas do estilo nova gestão pública é tornar as práticas mais eficientes, realizando mudanças organizacionais e de gestão para alcançar uma utilização mais eficiente de recursos. Resumidamente, Matias-Pereira (2008) apresenta, conforme a tabela 1, as principais diferenças entre as teorias da burocracia e do *new public management* e, segundo a tabela 2, as principais diferenças entre a Administração Pública burocrática e a gerencial. Já na visão de Bresser Pereira (1997), a Administração Pública gerencial difere da administração burocrática, pois apresenta as seguintes características:

- é orientada para o cidadão e para a obtenção de resultados e utiliza o contrato de gestão como instrumento de controle dos gestores públicos;
- fortalecimento e autonomia da burocracia estatal, organizada em carreiras de Estado, e valorização do seu trabalho técnico;
- como estratégia, serve-se da descentralização e do incentivo à criatividade e à inovação;
- descentralização administrativa; terceirização das atividades auxiliares ou de apoio, que passam a ser licitadas competitivamente no mercado; e

- distinção de dois tipos de unidades descentralizadas: as agências executivas, que realizam atividades exclusivas de Estado, monopolistas, e os serviços sociais e científicos de caráter competitivo, em que o poder do Estado não está envolvido.

TABELA 1 – PRINCIPAIS DIFERENÇAS TEÓRICAS ENTRE BUROCRACIA E NPM

A burocracia é:	O <i>management</i> é:
Limitada por leis	Inovador
Orientada para dentro	Orientado para fora
Centrada na obediência	Focado no desempenho
Estática	Dinâmico
Postura:	Postura
Paternalista	Orientado para o consumidor
Dirigida por uma mística	Transparente
Auto-regulada	Focado nos resultados
Os políticos são:	Os <i>managers</i> são:
Dogmáticos	Pragmáticos
Interventores	Estratégicos
Instáveis	Estáveis

Fonte: Adaptado de Matias-Pereira (2008).

Bresser Pereira (2009) reconhece que a Administração Pública burocrática, embora ineficiente e incapaz de enfrentar a crescente complexidade dos serviços públicos, tem se revelado mais persistente do que se poderia prever. Nessa análise, outro aspecto fundamental a ser analisado e que diferencia a administração gerencial da burocrática é que na Administração Pública burocrática a concentração era dada notadamente no processo, na medida em que existe a definição exata de procedimentos como a contratação de pessoal e a compra de bens e serviços. Assim, na opinião de Bresser Pereira (2006), a burocracia atenta para os processos, sem considerar a alta ineficiência envolvida, porque acredita que este seja o modo mais seguro de evitar o nepotismo e a corrupção.

TABELA 2 – PRINCIPAIS DIFERENÇAS ENTRE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BUROCRÁTICA E GERENCIAL

ADMINISTRAÇÃO BUROCRÁTICA	ADMINISTRAÇÃO GERENCIAL
É auto-referente e se concentra no processo, em suas próprias necessidades e perspectivas, sem considerar a alta ineficiência envolvida.	É orientada para o cidadão, voltada para o consumidor, e se concentra nas necessidades e perspectivas do mesmo. O administrador público preocupa-se em oferecer serviços, visa atender aos cidadãos, e não às necessidades da burocracia.
Acredita em uma racionalidade absoluta, que a burocracia está encarregada de garantir.	Pensa na sociedade como um campo de conflito, cooperação e incerteza, na qual os cidadãos defendem seus interesses e afirmam suas posições ideológicas.
Assume que o modo mais seguro de evitar o nepotismo e a corrupção é pelo controle rígido dos processos, com o controle dos procedimentos.	É preciso combater o nepotismo e a corrupção, mas que, para isso, não são necessários procedimentos rígidos, e sim outros meios, como indicadores de desempenho e controle de resultados.
Não existe a confiança.	A confiança é limitada, permanentemente controlada por resultados, mas ainda assim suficiente para permitir a delegação, para que o gestor público possa ter liberdade de escolher os meios mais apropriados ao cumprimento das metas prefixadas.
É centralizadora, burocrática.	Prega a descentralização, com delegação de poderes, atribuições e responsabilidades para os escalões inferiores.
Prega o formalismo, rigidez e o rigor técnico.	Preza os princípios de confiança e descentralização da decisão, exige formas flexíveis de gestão, horizontalização de estruturas, descentralização de funções e incentivos à criatividade e inovação.

Fonte: Adaptado de Matias- Pereira (2008).

Conforme Matias-Pereira, o debate sobre a validade da adoção da NGP vem sendo realizado de forma intensa desde o início dos anos 90. Destacam-se os estudos de Hood (1991; 1995) e Minogue et al. (apud MATIAS-PEREIRA, 2008), conforme tabela 3.

TABELA 3 – VISÃO DAS PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS DA NGP

Hood (1991; 1995)	Minogue et al. (1998)
Preocupação em controlar de acordo com as medidas predefinidas.	Separação entre o desenho de políticas e gestão operacional.
Melhoramento da competência.	Maior preocupação com resultados do que com processos.
Uso de práticas de gestão oriundas do setor privado.	Uma cultura burocrática transformada.
Maior ênfase na disciplina e parcimônia na utilização de recursos.	Mudança desde a provisão direta em favor de um rol de direção ou facilitação.
Tendência a uma gestão mais aplicada.	Orientação para as necessidades dos clientes, em detrimento daqueles da organização.

Fonte: Adaptado de Matias- Pereira (2008).

Em relação ao processo de reforma gerencial, Bresser Pereira (2009) entende que não deve ser visto como um rompimento radical com a administração burocrática. Dessa forma, para ele, a Administração Pública gerencial deve ser construída sobre a Administração Pública burocrática, baseada na existência de um serviço público profissional e competente com a combinação de princípios gerenciais e burocráticos variados de acordo com as necessidades de cada setor. O autor afirma ainda que, apesar do patrimonialismo ainda representar uma ameaça no Brasil, a reforma gerencial do setor público manteve e aperfeiçoou as instituições burocráticas, como por exemplo, a institucionalização de concursos públicos de admissão e o fortalecimento das carreiras formalmente estruturadas. Entretanto, o autor acredita que as instituições deveriam ser mais flexíveis para não conflitar com os princípios da Administração Pública gerencial, como não impedir que se recompense o mérito pessoal e que não se limite a iniciativa e a criatividade dos servidores públicos.

### 3.6 Críticas ao *new public management*

Embora tenha sido adaptada e utilizada em diversos países, assim como qualquer teoria, o *new public management* também é alvo de muitos debates e críticas. Hood (1991, p.9) estabelece a sua visão sobre a teoria:

- A primeira crítica é de que o *new public management* não tem qualquer conteúdo teórico, é uma roupagem vazia.
- A grande consequência do gerencialismo (NPM/NGP) tem sido o aumento exponencial dos controladores orçamentais e de *performance*, sem que o fato se tenha traduzido em melhoria dos serviços públicos, como vem sendo constatado pelos cidadãos.
- Embora se apresente como promotor do bem comum, o managerialismo, na realidade, tem servido de veículo para interesses particulares, criando uma elite de novos gestores públicos, cujos privilégios são muito superiores aos dos antigos administradores.
- Além disso, a *new public management* deve ser entendido como um modelo de gestão pública de matriz britânica, dificilmente exportável para outras estruturas e culturas administrativas.

Outra crítica apresentada ao NPM diz respeito ao pressuposto da teoria de que o setor público é ineficiente e o privado eficiente. Nesse sentido, conforme Teixeira e Santana (1995), existe uma tendência de se comparar as melhores empresas privadas com o setor público tomado em termos agregados e representado em geral apenas pelos piores exemplos que predominam na mídia.

Para Rocha (2001), o conceito do NPM não significa o aparecimento de idéias novas, pois o movimento apenas procura substituir a gestão pública tradicional por processos e técnicas de gestão empresarial. Já para Farnham e Horton (1996; apud ROCHA, 2001), o NPM e administração são sistemas que contrastam entre si, na medida em que:

- os objetivos dos sistemas administrativos tendem a ser fixados em termos gerais e raramente são revistos ou mudam. Em sistemas de *management*, ao contrário, os objetivos estão claramente definidos;
- o mais importante critério de sucesso em sistemas administrativos consiste em evitar erros e fazer as coisas de forma correta. Nos sistemas de *management*, o critério de sucesso consiste em atingir os objetivos, normalmente expressos quantitativamente;
- o uso eficiente e econômico dos recursos é secundário em sistemas administrativos, mas de primeira importância na criação de sistemas efetivos de gestão;
- os sistemas administrativos tendem a ter uma cultura, onde as responsabilidades são definidas de forma precisa e, onde existem, as delegações são limitadas; as estruturas tendem a ter hierarquias alongadas e tende-se para reportar os problemas ao topo da hierarquia. No sistema de *management* existe uma cultura de tarefa, estruturas hierárquicas mais achatadas, maior delegação e capacidade de tomar decisões; e
- o papel do administrador consiste predominantemente em servir de árbitro e intérprete das regras. Em contraste, o gestor é protagonista, procurando oportunidades, lutando por recursos e tomando iniciativas.

Abrucio (1997) criticou o “Reinventando o Governo”, pois segundo ele, os autores Osborne e Gaebler (1997) estruturaram um modelo híbrido e eclético de análise, que incorpora conceitos que não estavam juntos no desenvolvimento do modelo gerencial inglês, como: implantação de uma administração por objetivos, mensuração do desempenho das agências, busca da qualidade total como método administrativo, ênfase no cliente e a transferência do poder aos cidadãos. Conforme Abrucio (1997), uma das conclusões da obra é que Osborne e Gaebler reconhecem que não poder existir uma identificação automática entre gestão empresarial e pública, pois a atividade governamental possui natureza específica e não pode ser reduzida ao padrão de atuação do setor privado. É fato que, apesar das semelhanças,

existem diferenças marcantes que norteiam o setor público e assim, traçam rumos totalmente distintas do setor privado.

Paula (2005) e Abrucio (1997) discorrem sobre os dez princípios básicos para reinventar o governo propostos por Osborne e Gaebler (1997):

1 – competição entre os prestadores de serviço: refere-se ao conceito do governo catalisador. O Estado tem sua atividade redirecionada sem, contudo, ser um Estado mínimo. A prestação de serviços públicos não é uma tarefa governamental, mas algo que se deve assegurar aos cidadãos. Nesse sentido, é muito importante a habilidade do Estado em formar parcerias com a iniciativa privada para realizar privatizações. Entretanto, os autores afirmam que a privatização é uma resposta, não a resposta, renegando o conceitual privatista, típico de neoliberalismo;

2 – poder aos cidadãos, transferindo o controle das atividades à comunidade: o governo pertence à comunidade, dando responsabilidade ao cidadão em vez de servi-lo;

3 – medir a atuação das agências governamentais através dos resultados: introdução da competição na prestação de serviços, aumentando a eficiência, melhoria na qualidade do atendimento, encorajando a inovação e o engajamento dos servidores públicos;

4 – orientar-se por objetivos, e não por regras e regulamentos: o governo deve se orientar por missões, baseando-se nos princípios do planejamento estratégico, tornando as organizações mais eficientes;

5 – redefinir os usuários como clientes: o governo deve atender às necessidades dos clientes e não da burocracia. Não haveria, nesse contexto, uma antinomia entre os conceitos de cliente e cidadão, pois eles são complementares e fazem parte da reinvenção do governo em sua relação com a sociedade;

6 – atuar na prevenção dos problemas mais do que no tratamento: os governos devem investir em programas de prevenção, atuando de forma mais estratégica;

7 – priorizar o investimento na produção de recursos, e não em seu gasto: o governo deve ser empreendedor, criando meio para gerar novas receitas;



8 – descentralização da autoridade: priorizar as organizações descentralizadas, pois estas são mais rápidas em responder às necessidades dos clientes e também mais motivadoras para os funcionários;

9 – preferir os mecanismos de mercado às soluções burocráticas: o governo deve ser orientado para o mercado, induzindo mudanças através do mercado; e

10 – catalisar a ação dos setores público, privado e voluntário.

Segundo Abrucio (1997), a maior crítica ao Reinventando o governo foi feita por Charles Goodsell, em seu texto “*Reinvent government or Rediscover it?*” (1993), onde afirma que Osborne e Gaebler apenas retomam alguns temas que foram abandonados pelo debate gerencial na década de 80, sem, todavia, entenderem a natureza da Administração Pública da gestão democrática. Dessa forma, o autor estabelece dez princípios básicos que servem como contraponto à obra de Osborne e Gaebler:

1. através de seus representantes eleitos, os cidadãos, e não os empresários, devem estar a cargo do governo;
2. a função do governo é servir o interesse público, não criar reservas de mercado ou alimentar “egos empresariais”;
3. o governo tem que operar sob as regras da Constituição e das leis, e não a partir de missões comandadas por particulares;
4. o governo pode entrar em associações com entidades privadas, sempre e quando for o sócio principal;
5. o governo deve ser flexível e inovador, porém também deve ser suscetível à prestação de contas ao público;
6. o governo deve buscar resultados, todavia sem atropelar aqueles que vão desempenhar as tarefas, ou seja, os funcionários públicos;
7. no governo, a conduta dos gerentes deve se submeter ao ideal de igualdade de oportunidades;

8. é importante simplificar regras, contanto que se respeite a integridade dos processos legais;
9. a flexibilização orçamentária é aceitável, mas não a redução de controles destinados a proteger os recursos públicos; e
10. os problemas políticos devem ser solucionados com criatividade, sem, no entanto, dar vantagens a quem pode se beneficiar das mudanças.

Abrucio (1997) afirma, porém, que as críticas feitas por Goodsell não levam em conta que a obra de Osborne e Gaebler considera que conceitos como equidade, *accountability* e participação dos cidadãos no governo são vistos como extremamente importantes. Ainda segundo Abrucio (1997), o principal problema do livro é que os autores não criaram um arcabouço teórico que possibilite o embasamento para a implementação de reformas no setor público.

Já para Paula (2005), o movimento “reinventando o governo” teve o papel de complementar a nova Administração Pública britânica, pois expressou uma forma diferente de defender o mesmo conjunto de práticas. Na opinião da autora, os princípios de Osborne e Gaebler consolidaram no âmago da nova Administração Pública a suposição de que as técnicas administrativas do setor privado são eficientes e, portanto, adequadas para orientar a gestão pública.

Mesmo sendo criticada, percebeu-se no fim do século XX a possibilidade e a necessidade da aplicação da teoria do NPM em uma tentativa de implementar mudanças na gestão pública, de forma que a Administração Pública se tornasse apta a assumir o desafio do aumento da demanda da sociedade por meio de prestação de serviços com transparência e responsabilidade.

Conforme Rocha (2001), o NPM trouxe benefícios para os serviços públicos, pois as administrações públicas viram-se forçadas a adotar estratégias, clarificando a sua missão, definindo seus objetivos, tornando os serviços públicos mais responsáveis perante os clientes, e aumentando a capacidade de inovação e flexibilidade. Logicamente, segundo ele, ocorreram modificações de sua aplicação, ocorrendo filtros, conforme estruturas e culturas de cada país.

É nesse contexto que, apesar das críticas recebidas, a adoção de alguns princípios do NPM como *accountability*, *empowerment*, qualidade na prestação de serviços, ênfase nos resultados e na necessidade de serem medidos (planejamento estratégico e indicadores de

avaliação) pela Administração Pública Brasileira, tem modificado conceitos e tornado a gestão pública mais eficiente, eficaz e transparente. Também é verdade que essa teoria acrescentou mais pressão para tornar as organizações públicas mais responsivas para os cidadãos como clientes participativos, sendo, sem dúvida, um importante avanço para a Administração Pública contemporânea (VIGODA, 2002).

As características apresentadas da teoria do NPM deram origem a uma tentativa de se instalar no país um novo tipo de gestão pública, o que foi denominado de Administração Pública gerencial.

É preciso considerar, entretanto, que a aplicação dos preceitos do NPM na Administração Pública do Brasil não teve como resultado o abandono total das idéias da teoria da burocracia weberiana, mas sim a diminuição das disfunções causadas pelo modelo, de modo a complementar as práticas consideradas corretas, como o concurso público e algum procedimento formal.

### **3.7 Administração Pública Gerencial no Brasil**

Nas últimas décadas verifica-se o grande aumento dos setores públicos em todo o mundo em implementar estratégias de melhoria da gestão, com vistas a satisfazer os cidadãos, usuários das diversas áreas de atuação do setor público. Assim, fez-se necessário uma transformação nas práticas gerenciais para aperfeiçoar o desempenho das organizações públicas, de modo a atender melhor às necessidades de todas as partes interessadas.

Conforme relatório do Banco Mundial (1997), o grande desafio do setor público consiste em criar um ambiente propício que ofereça incentivos a um melhor desempenho na prestação de serviços. Nesse sentido, a passagem da administração burocrática para a administração gerencial foi uma medida considerada indispensável para a reforma do Estado Brasileiro nos anos 90. Já segundo Bresser Pereira (2006), essa idéia, porém, é antiga. Surgiu nos anos 1930, e estava na origem da segunda reforma, ocorrida em 1967.

Nesse ano, segundo o referido autor, ocorreu a primeira tentativa de reforma gerencial da Administração Pública Brasileira, com a promulgação do Decreto-lei nº 200, o que representou uma tentativa de superação da rigidez burocrática. Maior ênfase foi dada para a descentralização, mediante autonomia da administração indireta, pois o decreto-lei transferiu atividades de produção de bens e serviços para autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista. Ocorreu também a institucionalização de princípios de

racionalidade administrativa, como planejamento, orçamento, descentralização e controle de resultados.

Entretanto, Bresser Pereira (2006), ressalta que essa tentativa de modernização da gestão pública brasileira não obteve êxito, em virtude de uma série de fatores: a contratação de empregados sem concurso público permitiu a sobrevivência de práticas patrimonialistas e fisiológicas; não houve a preocupação de mudanças no âmbito da administração direta ou central e o núcleo estratégico do Estado foi enfraquecido pela estratégia do regime militar.

Posteriormente, a crise dos Estados nos anos 80, que se viam em meio à eclosão de uma crise de endividamento internacional e à perda de autonomia decorrente do avanço do processo de globalização, levou à redução das taxas de crescimento dos países e teve efeitos ainda mais fortes nos países em desenvolvimento. Assim, desde meados dessa década, os países muito endividados passaram a realizar um processo de ajuste fiscal, de maneira a liberalizar o comércio, a privatizar, e a desregulamentar. O pano de fundo dessas medidas era a perspectiva de que o Estado mínimo representava o ideal, e o mercado traria uma coordenação mais eficiente da economia. Entretanto, esse redesenho das atividades estatais não encontrou legitimidade política nos países, quer fossem desenvolvidos ou em desenvolvimento (BRESSER PEREIRA, 2006). É notável, portanto, que desde os primeiros anos 80, ocorreu uma tendência à reforma do setor público em todo o mundo, na medida em que os governos em sua grande maioria passaram a dedicar grandes esforços para modernizar e agilizar a Administração Pública.

Já a partir dos anos 1990, a questão central debatida foi o modo como se deve reconstruir o Estado em mundo globalizado. Nesse sentido, como afirma Bresser Pereira (2009), surgiu uma nova tentativa de reforma do Estado, quando então os princípios da Administração Pública gerencial, também chamada de *new public management* receberam efetivamente maior importância e seguiram um rumo de uma efetiva realização. Para o autor (2006), a necessidade de uma Administração Pública gerencial decorreu da legitimação da burocracia perante as demandas da cidadania. Assim, no setor público, praticamente todos os países da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), adotaram o *new public management*. Nesse modelo, o gerenciamento e a medição do desempenho não são realizados por *inputs* (recursos), mas por resultados, que podem ser de dois tipos: *outputs*, serviços oferecidos quantificáveis e tangíveis, e *outcomes*, de impacto e voltados para o atendimento final ao usuário (ORMOND e LÖFFLER, 1999; WHOLEY e HATRY, 1992).

No Brasil, nesse caminho, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado teve a função de estabelecer a modernização administrativa dos governos subnacionais, o que estimulou a adoção de novos modelos de gestão pública, o intercâmbio de experiências, e a ampliação das melhores práticas em todas as esferas do governo (COSTA e LANDIM, 2007).

O Plano também estabeleceu os princípios da vida pública como abnegação, integridade, objetividade, responsabilidade em prestar contas, franqueza, honestidade e liderança. Essa reforma teve início com a criação do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, cujo ministro foi Luiz Carlos Bresser Pereira.

Efetivamente, a reforma teve seu início com a promulgação da Emenda Constitucional nº 19, de 1998, que criou o suporte legal para a implantação de mudanças institucionais e para a modernização da gestão pública. Conhecida como emenda de reforma administrativa, a partir de então, as atividades estatais foram divididas em dois tipos, segundo Paula (2005):

- atividades exclusivas do Estado: legislação, fomento, formulação de políticas públicas, regulação e fiscalização. Tais atividades se inserem no núcleo estratégico do Estado; e
- atividades não exclusivas do Estado: constituem serviços de caráter competitivo e atividades auxiliares ou de apoio, tais como: saúde, educação, assistência social, serviços científicos, limpeza, vigilância, transporte, dentre outros.

Para Bresser Pereira (2009), a Administração Pública gerencial envolve uma mudança na estratégia de gerência que deve ser colocada em prática em uma estrutura administrativa reformada. Ainda conforme o autor, a idéia geral é descentralizar, delegar autoridade, mas, é preciso definir claramente os setores em que o Estado deve atuar, suas competências e as modalidades de administração mais adequadas a cada setor. Dessa maneira, foi definido pelo Plano que as atividades exclusivas envolvem o poder do Estado, garantindo que as leis e as políticas públicas sejam cumpridas e financiadas. Por outro lado, os serviços não-exclusivos são aqueles que o Estado provê, mas podem também ser oferecidos pelo setor privado e pelo setor público não-estatal.

Além da reorganização do aparelho do Estado e do fortalecimento do seu núcleo estratégico, a reforma também deveria transformar e aprimorar o modelo de Administração Pública vigente. Nesse sentido, Bresser Pereira propôs uma transformação da “cultura burocrática” do Estado em “cultura gerencial”. Para o autor, era clara a necessidade de adoção

de novas formas de gestão da coisa pública, que estivessem mais adaptadas e conectadas aos avanços tecnológicos, além de mais flexíveis e mais voltadas para o controle de resultados do que o controle de procedimentos. Dessa maneira, uma nova gestão que fosse baseada nessas características, refletiria melhor o avanço da democracia em todo o mundo, com uma participação direta da sociedade na gestão pública. (BRESSER PEREIRA, 1997). Assim, a reforma gerencial na gestão pública pretendeu também melhorar a qualidade das decisões executivas dos funcionários governamentais pelo pressuposto que, quanto mais descentralizados e autônomos forem os tomadores de decisão, mais competentes e compatíveis com os objetivos serão as decisões tomadas.

Pode-se concluir, portanto, que a Administração Pública gerencial surgiu no contexto brasileiro como uma solução para alguns entraves da Administração Pública burocrática e também devido à necessidade de um aparelho estatal que viabilizasse uma reforma do Estado condizente com as idéias e debates da década de 1990, e que representasse uma resposta à crise do Estado sumariamente interventor.

Então, desde 1999, para Slomski et al. (2008), a reforma na Administração Pública vem sendo implementada de modo gradual, de modo que, em 2000, recebeu o nome de “Gestão Empreendedora”, com o estabelecimento dos princípios mais importantes pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão:

- enfoque no resultado;
- autonomia e responsabilização;
- construção de boas parcerias;
- trabalho em rede;
- gestão da informação; e
- transparência, diálogo público e avaliação.

Ainda conforme Slomski et al. (2008), alguns programas e projetos foram desenvolvidos na época pelo MPOG, como:

- gestão pública empreendedora: tinha por objetivo transformar as organizações do governo federal, para que trabalhem de acordo com os princípios de gestão nos programas e no desenvolvimento gerencial das pessoas;
- programa de qualidade no serviço público: destinava-se à melhoria da qualidade no atendimento ao cidadão; e
- programa nacional de desburocratização: movimento para simplificar os procedimentos burocráticos.

Do mesmo modo, Paula (2005, p. 130) elenca os principais objetivos definidos pela Administração Pública gerencial:

- melhorar as decisões estratégicas do governo e da burocracia;
- garantir a propriedade e o contrato, promovendo um bom funcionamento dos mercados;
- garantir a autonomia e capacitação gerencial do administrador público; e
- assegurar a democracia através da prestação de serviços públicos orientados para o cidadão-cliente.

Segundo Abrucio (1997), o modelo gerencial passou por uma série de mudanças e adaptações nos países em que foi considerado o modelo primordial. Nesse sentido, o autor apresenta as principais tendências de modificação no antigo padrão burocrático de Weber, que são vinculadas em torno do debate do modelo gerencial. Segundo ele, tais tendências são:

- parcerias com o setor privado e com as organizações não governamentais (ONGs);

- utilização em larga escala de mecanismos de avaliação de desempenho individual e de resultados organizacionais, baseados em indicadores de qualidade e produtividade;
- maior autonomia às agências governamentais;
- descentralização política, apoiada no princípio de que quanto mais perto estiver do cidadão o poder de decisão com relação às políticas públicas, melhor será a qualidade da prestação do serviço;
- estabelecimento do conceito de planejamento estratégico;
- flexibilização das regras que regem a burocracia pública;
- profissionalização do serviço público; e
- desenvolvimento de habilidades gerenciais dos funcionários.

Em 2003, ainda apoiada nas características da Administração Pública gerencial e no aprimoramento da qualidade dos serviços públicos, a Secretaria de Gestão do MPOG criou o plano de gestão do governo Lula, chamado de Gestão Pública para um Brasil de todos, buscando-se mais eficiência, transparência, participação, alto nível ético. O Plano tinha como foco os resultados e a ampliação da governança. Nesse contexto, o plano de gestão do primeiro governo Lula pretendia: (SLOMSKI et al., 2008):

- o ajuste de estratégias, redefinindo a missão, objetivos e metas;
- o desenvolvimento de sistemas contínuos de monitoramento e avaliação de políticas, programas, projetos e desempenho institucional;
- a adequação das estruturas e modelos institucionais;



- a otimização dos processos de trabalho para redimensionar, qualitativamente e quantitativamente, os recursos humanos, orçamentários, financeiros e logísticos;
- o aprimoramento do atendimento ao cidadão;
- a adequação dos quadros funcionais;
- o aprendizado contínuo e a efetiva gestão do conhecimento;
- uma conduta ética e participativa pautada em elevados padrões de transparência e responsabilização; e
- o aprimoramento dos sistemas de informação.

Alguns princípios orientadores para a gestão pública foram estabelecidos então pelo Plano, de acordo com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, como:

- o Estado deve ser parte essencial da solução, voltado à redução das desigualdades e à promoção do desenvolvimento;
- o cidadão deve ser visto como beneficiário principal, não sendo apenas um mero consumidor de bens ou serviços públicos;
- o plano de gestão pública deve ser uma definição de governo, com sua proposta construída coletivamente;
- integração do Plano às demais políticas de governo; e
- envolvimento, mobilização, incentivo e participação dos servidores e demais atores;

Para o estudo da passagem de uma Administração Pública essencialmente burocrática para a Administração Pública chamada de gerencial, é essencial o estudo dos principais

conceitos adotados por essa teoria que deram origem aos princípios dos Programas GesPública e Netuno, como *accountability*, governança, planejamento estratégico, gestão por resultados e qualidade na Administração Pública.

### 3.7.1 *Accountability*

No Brasil, conforme Bresser Pereira (2001), o ideário do *new public management* foi utilizado no processo de reforma do aparelho do Estado e instituiu o conceito de *accountability* gerencial. Para Matias-Pereira (2008), esse conceito refere-se ao conjunto de mecanismos e procedimentos que levam os decisores governamentais a prestarem contas dos resultados de suas ações, garantindo-se maior transparência, além da exposição das políticas públicas. Ainda conforme o autor, quanto maior a possibilidade de os cidadãos poderem discernir se os governantes estão agindo em função do interesse da coletividade e poderem sancioná-los apropriadamente, maior *accountability* possui o governo. Portanto, a mensuração do grau de *accountability* passa pela participação e atuação dos cidadãos em função do interesse da coletividade. O conceito também remete à obrigação de membros de um órgão administrativo ou representativo de prestar contas ao sistema de controle existente ou a seus representados. Representa ainda o dever de prestar contas, de responsabilização, de transparência e de eficiência nas atividades exercidas pelos que detêm cargos públicos. É, então, um conceito da esfera ética, freqüentemente utilizado em circunstâncias que denotam responsabilidade social, imputabilidade, obrigações e prestação de contas. Trata-se de um meio de fiscalização e melhoria da Administração Pública, exercida pela sociedade, que passou a imputar aos administradores públicos a responsabilização por suas condutas.

No mesmo caminho, conforme Carneiro (in KONDO et al., 2002), a preocupação com a ética pública surgiu com grande ênfase na agenda política e administrativa das democracias desenvolvidas nas últimas décadas do século XX. Para o autor, no esforço pela promoção da ética pública destacam-se dois desafios: assegurar aos organismos do Estado capacidade de geração de resultados vinculados ao interesse público; e estabelecer um padrão de conduta efetivo, que contemple as expectativas da sociedade. Nesse sentido, para o autor, os governos devem assegurar que as informações ao público sejam completas, objetivas, confiáveis, relevantes, fáceis de encontrar e de compreender, de maneira que a identificação dos valores fundamentais representa o primeiro passo para a criação de um entendimento comum na sociedade em relação ao comportamento esperado dos ocupantes de cargos públicos. Com a

mesma idéia, foram estabelecidos os valores do serviço público em países da OCDE (2002): imparcialidade, legalidade, integridade, transparência, eficiência, igualdade, responsabilidade e justiça.

Em relação à aplicação da ética e de *accountability* no Brasil, existem barreiras e aspectos culturais da sociedade brasileira que dificultam o processo de institucionalização, como a pouca importância dada à matéria pela política. Outro aspecto estrutural é a existência ainda de uma Administração Pública inflexível e apegada a regulamentos. Nesse sentido, algumas medidas vem sendo adotadas para melhorar a eficiência da máquina pública, como programas de desburocratização do serviço público e o Prêmio de Qualidade do Setor Público, premiando as instituições que se destacam.

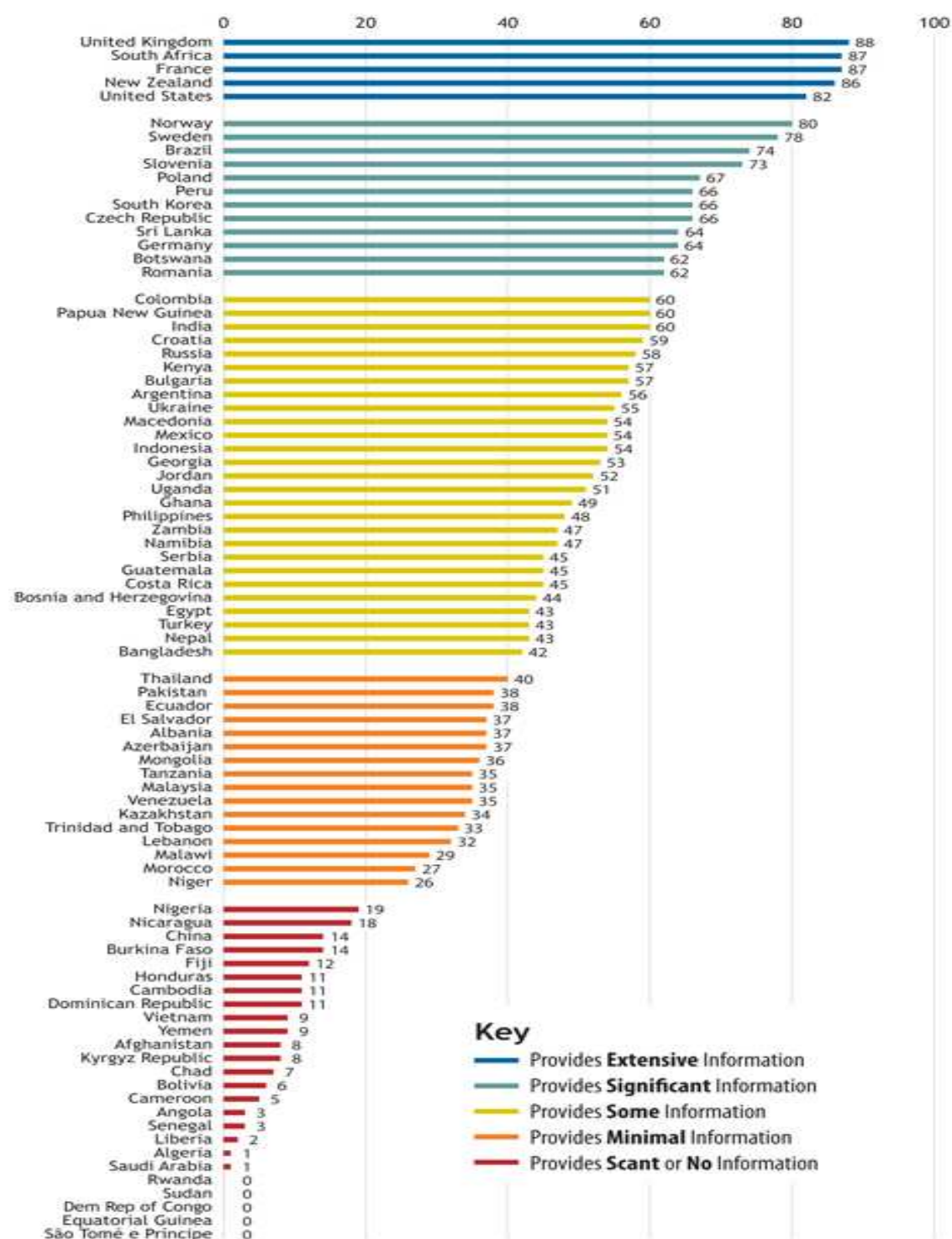
O estudo desse tema no setor público vincula-se ao processo de legitimidade dos governos democráticos, pois deve ser passível de fiscalização, a fim de que seja assegurada sua integridade, desempenho e representatividade. Dessa maneira, a tendência em muitos países é a crescente necessidade de o próprio governo prover ações e informações relevantes aos cidadãos e ainda agir de forma eficiente e eficaz na consecução dos seus objetivos.

O termo *accountability* ainda representa um importante elemento de governança para prevenir abusos de poder, comportamentos inapropriados e corrupção por parte dos gestores públicos. É, sobretudo, um novo paradigma para a Administração Pública, pois as ações dos agentes públicos passam a ser mais transparentes e avaliadas pela sociedade ou grupos de interesse, por meio da comparação dos resultados obtidos com as metas anteriormente idealizadas, em conformidade com os anseios da sociedade.

Nesse sentido, a transparência é um componente fundamental para que sejam substituídos os controles burocráticos pelos controles sociais. Faz-se necessário nesse processo que seja dada maior publicidade às ações governamentais, de forma a facilitar o controle da utilização dos recursos utilizados, e a participação da sociedade no processo decisório, dando maior legitimidade à ação estatal. Para aumentar o acesso às informações pela sociedade, processos informatizados podem contribuir ao disponibilizarem informações em tempo real mediante baixo custo e alto potencial de controle social.

Pode-se verificar que o conceito de *accountability* foi implementado em vários países, mas, de acordo com as características culturais de cada nação, o processo foi se desenvolvendo de modos variados. Como exemplo, uma pesquisa realizada pelo *International Budget Partnership*, divulgada no início de 2009, coloca o Brasil em 8º lugar entre os países mais transparentes do mundo em relação ao seu orçamento (FIGURA 1).

FIGURA 1 - OPEN BUDGET INDEX 2008 RANKINGS



Fonte: *Open Budget Initiative*. Disponível em: <http://openbudgetindex.org>. Acesso: 10set. 2009.

Percebe-se, portanto, que na administração gerencial o estímulo à transparência pública é um dos objetivos essenciais, pois a necessidade de ampliação da divulgação das ações governamentais para a sociedade, além de contribuir para o fortalecimento da democracia e desenvolver noções de cidadania, trazem legitimidade aos atos políticos. Baseado nessa visão, em 2005, o Poder Executivo instituiu pelo Decreto nº 5.482, o chamado “Portal da Transparência do Poder Executivo Federal”, com a finalidade de divulgar dados e informações dos órgãos e entidades da Administração Pública na internet.

### **3.7.2 Governança**

No mesmo caminho do aperfeiçoamento de *accountability*, uma boa governança na gestão pública brasileira é fundamental em uma Administração Pública gerencial, desenvolvendo e difundindo os melhores conceitos e práticas no Brasil, contribuindo para o melhor desempenho das organizações e para uma sociedade mais justa, mais responsável e mais transparente (SLOMSKI et al., 2008). Na definição de Bresser Pereira (2009, p.213), “a governança é um processo dinâmico, pelo qual o desenvolvimento político acontece, e mediante o qual a sociedade civil, a organização do Estado e o governo organizam e administram a vida pública”. Ainda para o autor, a força da sociedade civil, a eficiência da organização do Estado, a adequação das instituições do Estado, e ainda a efetividade em aplicar a lei, deveriam ser variáveis altamente correlacionadas.

Já para Streit e Klering (2005), o conceito de governança pública diz respeito à existência de mecanismos, estruturas e regulamentações coerentes, justas, consistentes e aceitas pela sociedade para o exercício da Administração Pública. Para os autores, dessa forma, o governo busca objetivos coletivos de uma sociedade com enfoque na coordenação responsável, autônoma, e interdependente de diferentes instituições, redes e atores sociais. Portanto, nesse conceito, a gestão pública não é somente uma questão de eficiência e eficácia, mas também de legalidade e legitimidade (ROCHA, 2001).

### **3.7.3 Controle e gestão por resultados na Administração Pública**

Uma característica da Administração Pública gerencial é não definir como uma necessidade indispensável o estabelecimento de procedimentos rígidos para combater práticas patrimonialistas como o nepotismo e a corrupção. Para Sobral e Peci (2008) o controle

representa um esforço sistemático de geração de informações sobre a execução das atividades organizacionais, de forma a torná-las consistentes com as expectativas e metas estabelecidas nos planos e objetivos.

Baseado no pressuposto de que os problemas enfrentados pelo governo são cada vez mais complexos e rapidamente mutáveis, Bresser Pereira (2009) afirma que a reforma gerencial da gestão pública garantiu aos administradores públicos um poder discricionário, de certa forma limitado, mas efetivo. Para o autor, o aumento da autonomia deve ser controlado com o aumento da responsabilização, mediante a exigência de transparência, responsabilização social e o uso do controle pelos cidadãos.

Portanto, o controle, à luz do movimento do *new public management*, recai sobre o desempenho, que é aferido mediante indicadores elaborados para serem os mais eficientes na gestão do Estado. Conforme o relatório do Banco Mundial (1997), dada a dificuldade de avaliar e acompanhar os resultados do setor público, é imprescindível o estabelecimento de controles para preservar a honestidade dos administradores, prevenir o mau uso ou abuso dos recursos públicos e melhorar a prestação de serviços. O relatório também ressalta que a passagem de um regime altamente centralizado de controles específicos por transação para um regime mais descentralizado pode encontrar resistências, mas na medida em que os sistemas se tornam mais confiáveis, a resistência à mudança acaba desaparecendo e então se pode atribuir aos administradores maior flexibilidade e maior responsabilidade pelos resultados.

Desse modo, para a mensuração do desempenho organizacional, na administração gerencial, o enfoque foi deslocado da produção para resultados, processo que necessita de acompanhamento na mudança da cultura do setor público em relação ao impacto sobre a sociedade (OCDE, 2002). Ainda segundo a OCDE, uma estrutura orientada para resultados deve proporcionar às organizações um maior grau de flexibilidade e liberdade para que os objetivos possam ser alcançados. Nesse aspecto, a liderança, responsável pelo desempenho organizacional, apresenta-se essencial no apoio da mudança cultural, na comunicação do novo enfoque, e na motivação dos funcionários, de modo a proporcionar às suas equipes os incentivos apropriados para que cumpram a missão.

Segundo Costa e Landim (2007), a gestão por resultados tem o propósito de estimular a avaliação de desempenho, com a criação de mecanismos como a remuneração variável, medida que deveria ser implementada para reforçar os incentivos vinculados ao desempenho e ao alcance de metas. Para eles, outra medida deveria contemplar a criação de mecanismos de avaliação de desempenho vinculados à remuneração ou à progressão. Segundo os autores,

esse processo pode ser vinculado tanto aos resultados individuais quanto aos resultados organizacionais.

Nesse sentido, as principais ferramentas e características de um governo orientado a resultados encontradas na bibliografia atual confirmam a introdução de mecanismos de avaliação de resultados organizacionais e de desempenho individual, atrelados uns aos outros. Tais mecanismos são baseados em indicadores, normalmente de qualidade e produtividade, viabilizando assim métodos de premiação e punição, além do estabelecimento de um planejamento estratégico adequado às mudanças no mundo contemporâneo e às políticas de médio e longo prazo (ABRUCIO, 1997).

Conforme Costa e Landim (2007), várias iniciativas foram tomadas para o aumento da integração entre planejamento e gestão, de modo a implementar a gestão por resultados nos governos, não só na esfera federal, como também na estadual. Para eles, esse modelo supõe: a estruturação das ações governamentais em programas na busca de integração entre áreas setoriais; na instituição de mecanismos de contratualização; e na criação de sistemas de monitoramento.

Para Rocha (2001), por não ser adequado sujeitar as organizações públicas à lei do mercado, torna-se muito importante avaliar a sua *performance* através da construção de indicadores que permitam medir a sua eficiência, eficácia e qualidade, variando-se o sistema de acordo com as culturas e os objetivos dos países. Ainda conforme o autor, a introdução na Administração Pública da gestão por resultados obriga a uma definição clara dos objetivos, alterações institucionais, e a criação de sistemas de informação. Constituem elementos essenciais nesse processo a autonomia de gestão, a descentralização, a clara definição dos contornos de cada organização, a definição das políticas e da gestão das mesmas.

Teixeira e Santana (1995) afirmam que o processo de modernização da gestão pública com preocupação nos resultados instaurou uma nova dinâmica no setor público, com a aplicação de sistemas de indicadores, que facilitam a identificação dos objetivos e metas a serem perseguidas. Para eles, a avaliação de desempenho por resultados representa uma das ferramentas mais promissoras no processo de legitimação e racionalização do aparelho administrativo do Estado, de modo que o setor público passa a ser encarado, acompanhado e avaliado como um agente que tem a necessidade de fazer escolhas e legitimá-las face à sociedade.

Já para Catalã (In BRESSER PEREIRA; SPINK, 2006), evoluir para uma administração gerencial onde os resultados aferidos sejam um incentivo eficaz não é uma

tarefa fácil e exige um bom tempo, pois é preciso construir um sistema confiável de aferição de desempenho que tenha as características estabelecidas por Kravshuc e Shack:

- uma clara compreensão dos objetivos de cada programa ou do sistema multiprogramas, partindo do conhecimento da missão e das estratégias organizacionais, das quais sairão os objetivos principais e secundários;
- desenvolvimento de uma estratégia explícita de medição que inclua as categorias a serem medidas, as medições específicas a cada categoria, os dados a considerar, o procedimento de coleta e arquivo de dados e de acesso, e o sistema de produção de informações e a especificação do ambiente tecnológico; tudo isso deve ser orientado para a construção de um sistema que permita indicadores fundados na eficácia e na eficiência dos programas;
- busca da participação de clientes e usuários-chave na fase de desenvolvimento do sistema de medição para garantir a credibilidade do sistema;
- racionalização da estrutura dos programas a fim de que seja possível resolver inconsistências;
- desenvolvimento de séries múltiplas de medições quando existem usuários-chave com interesses e necessidades diversas de informação sobre o desempenho;
- ao se projetar o sistema de medição, deve-se considerar as necessidades, aspirações e critérios de satisfação dos clientes tanto na fase de determinação dos objetivos quanto na de aferição dos resultados; e
- todo sistema deve ter um mínimo de flexibilidade para permitir adaptações, sempre que sejam modificados os pressupostos do programa ou sempre que a avaliação ou a experiência revelem inconsistências no sistema vigente.

Portanto, a compreensão da mudança do cenário mundial e de que um dos maiores desafios do setor público brasileiro era de natureza gerencial fez com que se buscasse um



modelo de excelência em gestão, baseado no planejamento estratégico, focado em resultados e orientado para o cidadão. É perceptível, então, que a gestão pública adotada pelo estado gerencial tornou-se importante em uma tentativa de elevar o nível de eficiência do Estado democrático, por meio de uma forma de atuação descentralizada e baseada em resultados (MATIAS-PEREIRA, 2008).

### **3.7.4 Planejamento Estratégico**

Em um processo de gestão por resultados é fundamental que a Administração Pública estabeleça antecipadamente um planejamento estratégico independente de fatores políticos e que contenha metas e indicadores adequados. Matias-Pereira (2003) define o planejamento como um processo que busca transformar a realidade, constituindo-se em uma atividade integrativa que viabiliza um sistema de tomada de decisões e que atua como marco de referência para as outras atividades da organização governamental. Dessa forma, o Estado emprega o planejamento possibilitando a formulação de programas para o atendimento de futuras necessidades da sociedade. Ao mesmo tempo, procura dar transparência e consistência à própria ação, fixando metas e prevendo os prazos necessários para alcançá-las.

Já Sobral e Peci (2008, p.132) definem o planejamento como “a função da administração responsável pela definição dos objetivos da organização e pela concepção de planos que integram e coordenam suas atividades”. Para eles, o processo de planejamento faz com que os administradores se afastem da rotina operacional e se concentrem no futuro da organização, o que proporciona senso de direção, maximização da eficiência e definição de parâmetros de controle, atuando como fonte de motivação e comprometimento.

Ao longo das décadas, várias palavras como visão sistêmica, contingencial, e participativa têm sido associadas à administração, com o objetivo de criar-lhe uma identidade. Porém, "nenhuma palavra nos últimos vinte anos tem sido tão associada à administração quanto estratégia" (MOTTA, 2003, p. 78). Para o autor, o pensar estratégico pressupõe que as empresas desenvolvam uma capacidade de inovação e adaptação constantes, melhorando o relacionamento com a sociedade, de modo a construir uma consciência sobre a missão da organização em aprendizado constante, com mentalidade antecipatória e melhoria das relações humanas (MOTTA, 2001).

Ao mesmo tempo, percebe-se que o pensar de maneira estratégica envolve uma dupla agenda: sociológica e gerencial, pois deve haver um interesse sociológico sobre a estratégia, e

ainda um interesse gerencial. Assim, o reconhecimento da estratégia como prática, permite tanto a revelação de um fenômeno significativo que havia estado obscurecido até então, quanto à melhoria de algo em que as pessoas, individualmente, ou em sociedade, possuem grande interesse (WHITTINGTON, 2004).

No mesmo sentido, Wilson e Jarzabkowski (2004) afirmam que para agir estrategicamente, deve-se atuar tanto na instância sociológica como na gerencial. Conforme os autores, algumas ações devem ser desenvolvidas: preparo do pessoal para atuar de forma estratégica; a criação de estruturas organizacionais dedicadas a desenvolver estratégias; a estruturação de canais de comunicação preparados para obter e gerar informação estratégica; e o desenvolvimento de temas que gerem interesse ou que incorporem interesses existentes.

Entretanto, quando se transporta a teoria do planejamento estratégico para o setor público, é preciso considerar que este possui uma série de características próprias que limitam a sua aplicação. Não se pode pensar, por exemplo, em mudança de negócio ou em não atender determinados clientes. Além disso, o conceito de cliente também é questionável, sendo considerado como o cidadão. Outro aspecto a considerar é a resistência que a burocracia institucional apresenta ao ser implantado um pensamento estratégico, pois fatores culturais, estruturais ou de processo podem não ser passíveis de mudança em função de limitações legais ou fatores políticos. Também deve ser considerado que, parte dominante da teoria, com sua visão econômica, apresenta o lucro como objetivo primário das organizações, o que, de certa forma, dificulta a transposição de suas idéias para o setor público. Mesmo assim, a melhoria da eficiência do setor público, através do planejamento estratégico é uma realidade que não pode ser ignorada e possui variados casos de sucesso (MARCELINO, 2002).

Para a elaboração do planejamento estratégico é imprescindível que a organização estabeleça objetivos, propósitos, intenções metas e resultados que pretendam alcançar, por meio da alocação de esforços e recursos em determinada direção. Conforme Sobral e Peci (2008), os objetivos precisam ser bem definidos, específicos, mensuráveis, desafiadores, porém ao mesmo tempo alcançáveis, definidos no tempo, coerentes e hierarquizáveis. Nesse sentido, a relação entre objetivos e desempenho conforme os autores é muito estudada em diversas pesquisas e pode-se concluir que (SOBRAL e PECI, 2008, p.139):

- objetivos específicos conduzem a níveis de desempenho superior quando comparados com situações nas quais os objetivos não são definidos ou são genéricos;

- objetivos difíceis e desafiadores conduzem a níveis de desempenho superior, mesmo que sejam alcançados com menos frequência que objetivos fáceis de atingir; e
- o *feedback* e o monitoramento da realização dos objetivos estão associados a um melhor nível de desempenho, uma vez que permitem saber se o esforço é suficiente ou não para alcançar determinado resultado esperado.

Para Teixeira e Santana (1995), até a reforma gerencial, o pouco planejamento, a sua descontinuidade, e até mesmo a inexistência de um planejamento global e abrangente eram marcas típicas da Administração Pública Brasileira, sendo comum a quebra no ciclo de planejamento na implantação de processos e projetos. Não havia coerência entre desafios e metas, o que causava desgastes, perda de iniciativa, ruptura no processo decisório e quebra de investimentos. Para os autores, os planos orientadores da ação governamental devem estar suportados na exequibilidade técnica e na transparência. Assim, a partir dessas perspectivas devem ser estabelecidos (Teixeira e Santana, 1995, p. 14):

- sistemas integrados de planejamento estratégico, tático e operacional que dêem aos planos, características de linguagem permanente e evolutiva;
- a sistemática de planos integrados de curto, médio e longo prazo;
- utilização de sistemas de informação gerencial para análise estratégica, visando a sua gradual implementação, em substituição aos métodos que desprezam a informação estratégica e qualitativa para decisão; e
- encaminhamento da política de formação de Comissões entre os diferentes poderes e determinados níveis, com vista à elaboração dos planos e políticas específicas, para assegurar a transparência e a continuidade da gestão pública, sob diferentes administrações eleitas.

Pode-se verificar, entretanto, que o pensamento estratégico ainda não representa um consenso, pois existem correntes divergentes e de diferentes escolas, o que têm conduzido as

ações e modelos diferentes de conduta de acordo com os valores culturais e ideológicos da organização. Nesse sentido, a inobservância do ambiente e do contexto social onde o planejamento é inserido demonstra que, por si só, o planejamento pode apresentar falhas e não detém o controle sobre todo o processo da estratégia. Abrahamson (1991) sugere que os seguidores da estratégia são convencidos de que as técnicas apresentadas são tanto racionais como representativas do estado da arte dentro de um processo de progresso administrativo, sendo convencidos de que as ferramentas estratégicas apresentadas foram exaustivamente testadas e comprovadas.

Apesar de todas as possíveis críticas, é inevitável reconhecer que o planejamento estratégico, por produzir resultados, é adotado como elemento chave em diversas organizações, pois são inúmeros os casos de sucesso decorrente de sua adoção.

Na Marinha do Brasil, o planejamento estratégico faz parte de um processo de modernização a fim de transformar sua gestão de burocrática em gerencial. Dessa forma, foi implantado na instituição em 1994 para solucionar a falta de controle de custos nas organizações industriais e ainda permitir um melhor gerenciamento de recursos e informações, com a sistemática das Organizações Militares Prestadoras de Serviços, através de contratos de gestão. O objetivo principal era permitir que as organizações envolvidas desenvolvessem métodos de gestão característicos das organizações que atuam no mercado, conforme o pensamento da época. Assim elas poderiam responder de forma ágil às mudanças geradas por uma economia globalizante e, conseqüentemente, seriam capazes de gerar uma economia que superasse a redução orçamentária que a MB vinha sofrendo (FERNANDES e MARQUES, 2005).

Em uma nova tentativa de institucionalizar o pensamento estratégico na MB, porém agora de forma mais abrangente em todas as organizações, de modo a adequar a gestão pública com a tendência mundial de modernização, foi implementado o Programa Netuno nas organizações da instituição.

Ainda no contexto do planejamento estratégico em uma Administração Pública gerencial, o Banco Mundial (1997, p. 84) em seu relatório sobre o desenvolvimento mundial em 1997 estabeleceu três bases essenciais na reforma para um setor público efetivo:

- Uma forte capacidade centralizada de formulação e coordenação de políticas. Esse é o cérebro do sistema. Embora os políticos formulem visões e estabeleçam metas, a sua concretização exige que elas sejam convertidas em prioridades estratégicas. Isso requer mecanismos que conduzam a decisões bem informadas,

disciplinadas e responsáveis. Um constante desafio enfrentado por todos os países é estabelecer regras que confirmem aos políticos e seus assessores a flexibilidade de que necessitam para formular políticas, mas que enquadrem as suas decisões em processos que admitam as chegadas e a supervisão exercida pelos setores interessados.

- Sistemas eficientes e efetivos de prestação de serviços. Também neste caso, a reforma envolve o estabelecimento do devido equilíbrio entre flexibilidade e responsabilidade. Para atividades que se prestem à competição (isto é, em que há margem para a concorrência real ou potencial de diferentes provedores) e sejam facilmente especificadas, os mecanismos de mercado e de terceirização dos serviços podem, em muitos casos, melhorar extraordinariamente a sua prestação. Mas, para vários outros serviços, muitas vezes não há como substituir a sua prestação pelo setor público medular. Neste caso, dar mais voz aos cidadãos e acatar o *feedback* dos clientes podem exercer pressões por uma melhoria do desempenho, o qual, porém, dependerá em última análise da lealdade dos servidores públicos e da observância por parte deles das regras estabelecidas.
- Pessoal motivado e capacitado. Este é o sangue do executivo. O servidor dedicado e capaz injeta energia no setor público. Os funcionários desmotivados o asfixiam. É possível motivar o bom desempenho dos servidores públicos por meio de uma série de mecanismos, entre os quais a seleção e a promoção baseadas no mérito, a remuneração adequada e um forte espírito de equipe.

### **3.7.5 Pessoas e motivação**

Conforme observado, o fator humano e seus aspectos motivacionais são essenciais em qualquer tipo de mudança de gestão na Administração Pública. Para Bresser Pereira (2009), qualquer forma de administração, pública ou privada deve incluir um sistema de incentivos e punições ou um sistema de motivações positivas e negativas.

No âmbito organizacional, a motivação vem sendo analisada desde os estudos de Hawthorne, conduzidos por Elton Mayo no início dos anos 1930, os quais deram origem à escola das relações humanas. Desde então, a motivação vem sendo um tema central das

organizações, pois a maneira de estabelecer um sistema de incentivos que motive os trabalhadores a realizar bem suas tarefas é uma questão recorrente. No setor privado, conforme Bresser Pereira (2009), vários instrumentos são utilizados no sentido de motivar os funcionários, como bônus relacionado com desempenho, sistemas de promoção baseados no mérito, administração por resultados, gestão por indicadores de desempenho e competição administrada pela excelência.

O grande desafio que se apresenta, então, é adaptar os instrumentos da gestão privada para a gestão pública, sem que esta perca suas características fundamentais. Nesse caminho, através de um processo que Max Pagès e colaboradores (1987) intitularam de “mediação”, o qual consiste na existência em cada organização de uma contraditória combinação entre os privilégios ou vantagens oferecidas para motivar os funcionários e coerções ou restrições impostas aos funcionários pela organização.

Sobral e Peci (2008, p. 207) definem a motivação como “a predisposição individual para exercer esforços que busquem o alcance de metas organizacionais, condicionada pela capacidade de esses esforços satisfazerem, simultaneamente, alguma necessidade individual”. Afirmam também que a motivação não é uma característica individual, mas o resultado da interação entre a pessoa e determinada situação. Destacam três elementos na definição de motivação: esforço, metas organizacionais e necessidades. Os autores ainda estabelecem que o grande desafio da organização é canalizar os esforços dos indivíduos para o alcance dos objetivos e das metas organizacionais, pois eles buscam a satisfação para alguma necessidade. Assim, as atividades fundamentais de uma política de recursos humanos para garantir que a força de trabalho de uma organização permaneça motivada, comprometida e satisfeita consistem em (SOBRAL e PECCI, 2008, P. 345):

- estruturar uma política de remuneração compatível com o perfil dos recursos humanos e adequada à contribuição deles para o alcance dos objetivos organizacionais;
- recompensar os trabalhadores que demonstrem potencial de desenvolvimento, promovendo-os ou transferindo-os; e
- administrar o quadro de pessoal, desligando-se aqueles que não demonstram competência ou comprometimento.

Na transposição desses conceitos de motivação nas organizações para especificamente a Administração Pública, algumas diferenças devem ser destacadas, tais como: a estabilidade do emprego e salarial do servidor público, que muitas vezes tem como consequência um menor comprometimento dos servidores; a política de recompensas do setor público, onde são geralmente limitadas as bonificações e outros benefícios financeiros; e a política de remuneração, que historicamente representa um fator gerador de desmotivação no setor público.

Conforme Corrêa (1980), a imagem que o servidor público tem da organização e de seus clientes e a imagem que o cliente tem da organização e de seus servidores condicionam as respectivas atitudes e comportamentos. Para a autora, o estudo da imagem constitui ponto estratégico na análise dos processos de interação social. Já Nogueira (1998) destaca a inexistência no Estado Brasileiro de uma efetiva política de recursos humanos capaz de repor a identidade profissional do servidor, motivá-lo e melhorar sua *performance* nos vários órgãos e setores da Administração Pública. Para ele, o Estado Brasileiro, desafiado como está pela combinação de processos simultâneos de crise, mudança e inovação, não pode mais postergar a colocação em prática de um bem planejado e consistente processo de auto-reforma. Assim, são imprescindíveis mudanças nas práticas gerenciais do Estado.

Para Teixeira e Santana (1995, p. 17), o desgaste da função pública exige um esforço de mudança na gestão pública, cabendo à esfera pública a percepção da conjuntura e o encaminhamento de ações no sentido de facilitar a mudança. Para eles, nesse sentido faz-se necessário:

- garantir o uso adequado dos recursos disponíveis, com economicidade e dentro do preceito do serviço à população;
- fortalecer a imagem e a função do servidor público como um propulsor dos sentimentos de altruísmo e respeito aos concidadãos;
- garantir a melhoria constante da eficiência do serviço público, no atendimento e na qualidade do serviço prestado;
- voltar à administração de pessoal para a execução de uma política de recursos humanos centrada na eficiência e efetividade do serviço público;

- estabelecer mecanismos que conduzam à elevação do grau de comprometimento dos servidores em geral com a melhoria e racionalização do serviço público;
- elaborar um sistema de cargos, funções e promoções onde haja simplicidade e abertura para influência da produtividade, do mérito, do treinamento e do desempenho; e
- garantir mecanismos destinados punir os desvios e recompensar a iniciativa responsável.

Portanto, observa-se que, após algumas ações equivocadas implementadas nos anos 1990 na Administração Pública Brasileira, como o excessivo corte de pessoal e o congelamento dos salários dos servidores públicos, verificou-se que é fundamental desenvolver e prestigiar o servidor público pois, caminho de mudança para uma gestão excelente, é evidente que o ele exerce um papel decisivo na qualidade dos serviços prestados à sociedade e, para tal, deve estar motivado e capacitado.

Segundo Nogueira (1998), um primeiro caminho a ser trilhado pela área de recursos humanos públicos nessa direção é: perseguir a qualificação permanente dos quadros; a criação de sistemas criteriosos e inovadores de avaliação de desempenho; e a explicitação de rotinas transparentes de estímulo e recompensa. Para Kettl (In BRESSER PEREIRA; SPINK, 2006), muitas nações que empreenderam projetos de reforma incluíram mudanças na cultura organizacional com estímulos aos funcionários para que passassem a considerar o cidadão como consumidor.

Ainda conforme Nogueira (1998, p. 193), tudo aponta para “a necessidade de que a criatividade e a iniciativa prevaleçam sobre a rigidez normativa, de que as pessoas sejam postas no centro mesmo das organizações, de que o empreendedorismo ganhe valorização, em detrimento da obediência cega e passiva aos estatutos”. Assim, para ele, a fim de melhorar a capacidade de resposta à sociedade, o Estado Brasileiro precisa: estabelecer uma clara e audaciosa política de recursos humanos, de profissionalização e redimensionamento dos quadros; ser radicalmente democratizado; ser transparente e ágil; constituir um aparato burocrático ágil e flexível, capaz de produzir inovação organizacional e gerencial permanente; coordenar e planejar, atuando de modo descentralizado; ter aparelhos técnicos e



administrativos centrais qualificados para formular, implementar, monitorar e avaliar políticas públicas.

Outro aspecto importante ressaltado pelo autor é o engajamento político dos governos, pois não é possível elaborar uma nova política de pessoal para o serviço público e colocá-la em prática sem que as demais políticas governamentais e o conjunto da máquina administrativa não estejam andando na mesma velocidade e direção. Também para o autor, é fundamental para a administração gerencial um sistema de qualidade na prestação de serviços ao cidadão.

### 3.7.6 Qualidade na gestão pública

Segundo Rocha (2001), a Gestão da Qualidade Total (GQT) é, simultaneamente, uma filosofia e um conjunto de princípios de *management* que podem ser usados para mudar a organização. Os pilares dessa teoria são conceitos como melhoria contínua da organização, aumento da satisfação dos clientes, abordagem diferente da gestão tradicional de recursos humanos e uso da análise quantitativa como forma de medir a melhoria dos serviços.

Conforme Sobral e Peci (2008), entre as abordagens contemporâneas sobre qualidade, destaca-se a gestão pela qualidade total (TQM – *total quality management*), que surgiu no Japão no pós-guerra e tem por princípios centrais o atendimento das necessidades e das expectativas dos consumidores, o comprometimento de todos os membros da organização e o melhoramento contínuo da qualidade dos processos da organização. Conforme os autores, os princípios orientadores dessa abordagem são:

- o atendimento das necessidades e expectativas dos clientes, reconhecendo a centralidade deles no processo de tomada de decisão acerca da qualidade;
- a consideração da organização em seu todo, reconhecendo que todos os *stakeholders* têm potencial para contribuir para melhoria contínua;
- o *empowerment* dos funcionários, incentivando sua participação e responsabilidade;

- o levantamento e o exame de todos os custos relacionados com a qualidade, de forma a associá-los com os benefícios que ela proporciona;
- a redução de todos os custos, a partir de uma postura de prevenção – fazer as coisas certas logo na primeira vez; e
- o compromisso da administração de topo com uma cultura de qualidade.

Ainda conforme Sobral e Peci (2008), o mais difícil da TQM é sua implementação, que requer a elaboração de uma proposta global e a definição dos objetivos de longo prazo do programa, garantindo que caminhe em uma direção coerente com os outros propósitos estratégicos da organização. Nesse sentido, é um requisito essencial o apoio e o envolvimento da alta administração para a eficácia de um programa de TQM, pois este requer uma mudança de filosofia da administração que deve abranger toda a organização.

Baseado nos princípios da TQM, como desdobramento natural, surgiram os sistemas de certificação de qualidade, presentes em várias organizações contemporâneas, dentre os quais se destacam as normas da série ISO 9000, que representam uma metodologia de avaliação externa dos processos de qualidade das organizações. Conforme Sobral e Peci (2008), a tendência atual aponta para o desenvolvimento de um conjunto de padrões internacionais que buscam estabelecer exigências para os sistemas de administração de qualidade das empresas.

Para Swiss (1992, apud ROCHA, 2001), a transposição da TQM para a Administração Pública levantou uma série de problemas: o TQM foi originalmente desenvolvido para processos de rotina de produtos e a Administração Pública fornece predominantemente serviços, o que torna difícil medir a sua qualidade e envia a apreciação por parte do consumidor; é difícil definir qual é o consumidor da Administração Pública, levando a conflitos entre os consumidores de determinados programas e os consumidores em geral, os quais pagam os serviços sob a forma de impostos; tradicionalmente o governo preocupa-se apenas com impostos, deste modo, raramente os resultados são avaliados, e mesmo quando são, não afetam de forma tão decisiva o desempenho governamental; e a cultura da Administração Pública é pouco aberta à gestão da qualidade e aos consumidores, já que os serviços fornecidos têm caráter monopolístico. Dessa forma, a teoria do TQM foi adaptada para a Administração Pública com as modificações necessárias, conforme tabela 4, na qual Rocha (2001) relata os estudos de Swiss (1992), que foram adaptados por Löffler (1995).

Conforme Löffler (1995), a qualidade do produto e a qualidade medida pelos gastos e pela satisfação dos consumidores tendem a identificar-se na economia de mercado. Já no setor público, melhorias em eficiência, eficácia e a melhoria contínua de bens e serviços apenas beneficiam os consumidores diretos, o que às vezes pode gerar conflitos com os consumidores que apenas pagam seus impostos.

TABELA 4 - ADAPTAÇÃO DA TQM PARA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Princípios do TQM clássico	Características do setor privado	Características do setor público	Princípios do TQM adaptado
O consumidor é o último determinante da qualidade.	No mercado o consumidor é soberano; as necessidades podem ser satisfeitas por outros produtos.	No Estado o cidadão tem um conjunto de direitos e deveres previstos por lei; no caso de bens públicos, interesses divergentes têm de ser negociados.	O “ <i>taxpayer</i> ” é o último determinante da qualidade.
A qualidade tem que ser construída principalmente na produção, de preferência a ser preocupação terminal.	Indústria com processos de produção rotineiros.	No caso dos serviços em muitas situações a produção e consumo coincidem.	A qualidade do serviço depende da aparência e comportamento de quem fornece o serviço.
A chave da produção com qualidade consiste em evitar a variabilidade.	Indústria com processos de produção rotineiros.	A estandardização é impossível no caso de serviços públicos de trabalho intensivo.	A heterogeneidade de serviços personalizados pode ser usada para aumentar a escolha.
A qualidade exige melhoramentos contínuos em termos de <i>outputs</i> , assim	A qualidade do produto tem sido adaptada de forma a mudar as	A escassez de recursos limita a subida da qualidade do output de acordo	Recursos limitados exigem maior preocupação com os melhoramentos

como de processos.	necessidades dos consumidores. A eficácia organizacional leva à lealdade dos consumidores.	com a procura do consumidor; a eficácia organizacional leva à diminuição da despesa.	contínuos da eficiência e eficácia organizacional.
A melhoria da qualidade exige grande participação dos trabalhadores.	A qualidade é aceite como objetivo estratégico da organização e dos trabalhadores; a gestão tem mais em comum esta preocupação.	A comunhão de uma definição de qualidade é difícil em organizações onde os trabalhadores têm diferentes lealdades e têm diferentes, senão exclusivos, <i>standards</i> de excelência	Cada organização tem de operacionalizar a qualidade em dimensões mensuráveis, conforme o serviço que presta.
A qualidade exige compromisso organizacional.	A cultura managerial sublinha a importância do <i>management</i> .	A cultura governamental é mais aberta a forças exteriores.	Para os gestores políticos existem outras preocupações para além da qualidade; a importância exclusiva dada aos clientes é difícil quando existem outros <i>standards</i> de excelência e fatores de sucesso.

Fonte: Swiss (1992); Löffler (1995), adaptado por Rocha (2001).

Mesmo com todas as dificuldades relatadas, a Gestão de Qualidade Total tem obtido sucesso na transposição para a Administração Pública, sendo inserida em muitos serviços públicos e absorvida pelo *new public management* (MARTIN apud ROCHA 2001). Dessa forma, desde 1997, a estratégia utilizada pela Administração Pública no Brasil foi à adaptação de conceitos, linguagem e critérios de excelência utilizados em diversos países. Foram

mantidas assim as características essenciais que definem universalmente a excelência em gestão, o que possibilitou a comparabilidade com organizações de outros setores.

O conceito de excelência inseriu-se no atual cenário mundial de globalização, com características específicas como administração com o foco no cliente e reengenharia nas estruturas organizacionais. É conhecido como o estágio final dos programas de qualidade total, o momento no qual todas as funções básicas da organização, como a produção de bens e serviços públicos, funcionam com o máximo de produtividade e qualidade.

Ao mesmo tempo, com o aprimoramento de técnicas de medição de resultados e a adoção de parâmetros de responsabilização pelas organizações públicas, começou a existir uma exigência por maior transparência e possibilidades de controle social e externo à Administração. Assim, a busca por excelência no serviço público deixou de ser apenas uma espécie de carta de intenções ou *slogan* e começou a ser primordial para a continuação das atividades de dirigentes e de organizações.

Nesse caminho, em consonância ao arcabouço teórico da administração gerencial para uma melhor gestão pública, a Administração Pública Brasileira necessitava definir um modelo que pudesse guiar as organizações públicas em busca da transformação cultural e de gestão rumo a excelência e, ao mesmo tempo, que permitisse avaliações comparativas de desempenho entre as organizações públicas. Então, o Modelo de Excelência em Gestão Pública (MEGP) foi concebido a partir da premissa de que a Administração Pública deve ser excelente sem deixar de considerar as particularidades inerentes à sua natureza pública.

Logo, a adoção de um modelo de excelência específico para a gestão pública teve como propósito considerar os princípios, os conceitos e a linguagem que caracterizam a natureza pública das organizações e que impactam na sua gestão. Tratou-se de entender, respeitar e considerar os principais aspectos e particularidades da natureza pública das organizações e que as diferenciam das organizações da iniciativa privada. Dessa forma, fez-se necessário o ajuste de estratégias, adequação de estruturas, aprimoramento do atendimento ao cidadão, otimização de processos e avaliação de programas e políticas públicas a fim de que fossem criadas as condições necessárias à busca da excelência na Administração Pública.

### **3.7.6.1 Excelência na gestão pública**

Historicamente, a adaptação da excelência para a gestão pública brasileira cuidou de dois aspectos importantes: interpretar para o setor público os conceitos de gestão contidos nos

modelos privados e preservar a natureza pública das organizações que integram o aparelho do Estado brasileiro. Sob a mesma orientação, o Modelo de Excelência em Gestão Pública tem passado por aperfeiçoamentos contínuos para mantê-lo alinhado ao estado da arte da gestão contemporânea, mesmo sendo público. Assim, destacam-se os fundamentos de excelência gerencial estabelecidos pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão no Portal da Gestão Pública (2009), orientados pelos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência:

- **Pensamento sistêmico.** Definido como entendimento das relações de interdependência entre os diversos componentes de uma organização, bem como entre a organização e o ambiente externo, com foco na sociedade.
- **Aprendizado organizacional.** Definido como a busca contínua e alcance de novos patamares de conhecimento, individuais e coletivos, por meio da percepção, reflexão, avaliação e compartilhamento de informações e experiências.
- **Cultura da inovação.** Definida como a promoção de um ambiente favorável à criatividade, à experimentação e à implementação de novas idéias que possam gerar um diferencial para a atuação da organização.
- **Liderança e constância de propósitos.** Esse fundamento tem por definição que a liderança é o elemento promotor da gestão, responsável pela orientação, estímulo e comprometimento para o alcance e melhoria dos resultados organizacionais e deve atuar de forma aberta, democrática, inspiradora e motivadora das pessoas, visando o desenvolvimento da cultura da excelência, a promoção de relações de qualidade e a proteção do interesse público. É exercida pela alta administração, entendida como o mais alto nível gerencial e assessoria da organização.
- **Orientação por processos e informações.** Definido como a compreensão e segmentação do conjunto das atividades e processos da organização que agreguem valor para as partes interessadas, sendo que a tomada de decisões e a

execução de ações devem ter como base a medição e análise do desempenho, levando-se em consideração as informações disponíveis.

- Visão de futuro. Indica o rumo de uma organização e a constância de propósitos que a mantém nesse rumo. Está diretamente relacionada à capacidade de estabelecer um estado futuro desejado que dê coerência ao processo decisório e que permita à organização antecipar-se às necessidades e expectativas dos cidadãos e da sociedade. Inclui, também, a compreensão dos fatores externos que afetam a organização com o objetivo de gerenciar seu impacto na sociedade.
- Geração de valor. Representa o alcance de resultados consistentes, assegurando o aumento de valor tangível e intangível de forma sustentada para todas as partes interessadas.
- Comprometimento com as pessoas. É definido como o estabelecimento de relações com as pessoas, criando condições de melhoria da qualidade nas relações de trabalho, para que elas se realizem profissional e humanamente, maximizando seu desempenho por meio do comprometimento, de oportunidade para desenvolver competências e de empreender, com incentivo e reconhecimento.
- Foco no cidadão e na sociedade. Representado pelo direcionamento das ações públicas para atender, regular e continuamente, as necessidades dos cidadãos e da sociedade, na condição de sujeitos de direitos, beneficiários dos serviços públicos e destinatários da ação decorrente do poder de Estado exercido pelas organizações públicas.
- Desenvolvimento de parcerias. Representa o desenvolvimento de atividades conjuntamente com outras organizações com objetivos específicos comuns, buscando o pleno uso das suas competências complementares para desenvolver sinergias.

- Responsabilidade social. Definida como a atuação voltada para assegurar às pessoas a condição de cidadania com garantia de acesso aos bens e serviços essenciais, e ao mesmo tempo tendo também como um dos princípios gerenciais a preservação da biodiversidade e dos ecossistemas naturais, potencializando a capacidade das gerações futuras de atender suas próprias necessidades.
- Controle social. Atuação que se define pela participação das partes interessadas no planejamento, acompanhamento e avaliação das atividades da Administração Pública e na execução das políticas e dos programas públicos.
- Gestão participativa. Representa o estilo de gestão que determina uma atitude gerencial da alta administração que busque o máximo de cooperação das pessoas, reconhecendo a capacidade e o potencial diferenciado de cada um e harmonizando os interesses individuais e coletivos, a fim de conseguir a sinergia das equipes de trabalho.

Ainda no sentido de aperfeiçoar a qualidade do setor público, uma tendência mundial observada, e de extrema importância é a criação de mecanismos de avaliação. Normalmente, avaliar a gestão da organização é uma ação de interesse direto de executivos e gerentes, mas, no entanto, o cotidiano das organizações às vezes leva os seus dirigentes a se ocuparem mais com as urgências e protelar as importâncias, colocadas em segundo plano.

A proliferação de prêmios nas mais diversas áreas e setores, principalmente voltados para avaliar e reconhecer o sucesso da gestão pública demonstra o reconhecimento dado pela sociedade e pelos grupos de interesse e a importância dos prêmios para alavancar a melhoria dos sistemas de gestão das organizações. O Programa da Qualidade no Serviço Público (PQSP), criado em 1998, utiliza até hoje a metodologia de auto-avaliação da gestão com a fase de validação externa, realizada por consultores indicados pelo Programa, após cada auto-avaliação. Segue-se ao processo de validação externa, a emissão pelo PQSP de certificado de nível de gestão, o que permite à organização um monitoramento de seu aperfeiçoamento em busca da excelência. Nesse sentido, o PQSP criou o Prêmio Qualidade do Governo Federal, visando incentivar e premiar a qualidade na Administração Pública.

Conforme as instruções para candidatura do ciclo 2008/2009 (2008), elaborado pela Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o prêmio, instituído em 03 de março de 1998, foi criado como uma das ações estratégicas do Programa



da Qualidade no Serviço Público por decisão do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Tem a finalidade de reconhecer e premiar as organizações públicas que comprovem, mediante avaliação feita por uma banca examinadora escolhida e desempenho institucional compatível com as faixas de reconhecimento e premiação. Por meio dele é possível mensurar os níveis de gestão das organizações em relação ao esperado ou planejado. O modelo consiste, em geral, na descrição do método, na aplicação das práticas de gestão e na descrição dos resultados institucionais, com a apresentação dos indicadores e conclusões, de acordo com a missão organizacional e as metas estabelecidas.

Então, o Prêmio Qualidade do Governo Federal, que desde 2002 passou a ser denominado de Prêmio Nacional da Gestão Pública, tem mantido as características universais da gestão de excelência que o identifica com os modelos de gestão utilizados pelos setores público e privado em mais de cento e vinte países (BRASIL, 2008). Para o MPOG, reconhecer por meio do Prêmio Nacional de Gestão Pública significa destacar, dentre as organizações participantes de um ciclo de premiação, aquelas que apresentam melhoria gerencial na direção da inovação, da redução de custos, da qualidade dos serviços e da satisfação do cidadão.

Segundo o Portal da Gestão Pública, o Prêmio é resultado de um trabalho conjunto e integrado de diversos agentes entre organizações públicas e privadas, servidores públicos e demais cidadãos que, visualizando a oportunidade de ganhos coletivos para todo setor público e para a sociedade, tem por objetivo dar ao programa sustentação e legitimidade. Recebem o Prêmio Nacional da Gestão Pública as organizações que obtiverem o melhor conjunto de pontuações e pontuação global acima da pontuação máxima estabelecida previamente pela banca de juízes.

O Prêmio Nacional da Gestão Pública procura reconhecer o esforço institucional em direção a excelência da gestão empreendida pela organização em três faixas de reconhecimento: ouro, prata ou bronze. Os reconhecimentos são concedidos às organizações que obtiverem pontuações em cada categoria dentro do limite acima do mínimo estabelecido para o reconhecimento previamente definido na primeira reunião da Banca de Juízes.

Ao mesmo tempo, recebem destaque do Prêmio Qualidade do Governo Federal (PQGF) as organizações candidatas em cada ciclo do Prêmio que demonstrarem práticas criativas e inovadoras de gestão no ramo de atividade ou na área da organização em que é aplicada, de modo a instituir nas organizações uma cultura de inovação. Consideram-se inovadoras as práticas das organizações que buscam desenvolver continuamente idéias originais e incorporá-las aos seus processos, produtos, serviços e relacionamentos, associada

ao rompimento das barreiras do serviço público burocrático, de forma a otimizar o uso dos recursos públicos e a produzir resultados mais eficientes para a sociedade.

Ainda conforme o MPOG, os objetivos da premiação são: reconhecer formalmente os resultados alcançados pelas organizações com a implementação da excelência em gestão; estimular órgãos e entidades da Administração Pública Brasileira a priorizarem ações voltadas para a melhoria da gestão e do desempenho institucional; alavancar setores estratégicos do governo para a excelência na gestão pública; dar visibilidade ao tema gestão pública, investindo na sua melhoria; e disseminar para o setor público brasileiro informações sobre sistemas de gestão bem-sucedidos.

Podem participar do Prêmio Nacional da Gestão Pública todas as organizações públicas brasileiras, dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, das esferas federal, estadual e municipal. Ao participar do Prêmio Nacional da Gestão Pública, a candidata recebe uma avaliação de sua gestão, realizada por uma banca de especialistas em gestão pública; passa a dispor de mecanismos capazes de estimular a participação dos servidores no processo de melhoria contínua da organização voltado para atender à sociedade; e, caso seja reconhecida, passa a ter práticas da gestão divulgadas como referencia para a transformação de outras organizações.

As candidatas são classificadas nas categorias de acordo com sua natureza jurídica como Administração Direta e Indireta, Poder Legislativo, Poder Judiciário, ou categoria especial, que para o ciclo de 2008/2009 foi representada pelo setor Saúde, com foco no atendimento ao cidadão. São exemplos de excelência de gestão citados pelo MPOG o Núcleo Regional do Pará, ancorado pelo Tribunal Regional do Trabalho e o Núcleo Regional do Mato Grosso, ancorado pela Secretaria de Fazenda do Estado. Todas as organizações reconhecidas e premiadas, desde o ciclo de 1998 até 2007 encontram-se no Anexo C.

Pode-se concluir que a premiação do PQGF que, desde 2005 foi absorvido pelo Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização - GesPública, representa uma tentativa interessante de incentivo às Organizações Públicas Brasileiras e, portanto, deve ser divulgada e apoiada pelos diretores e gestores a fim de melhorar a qualidade da gestão pública.

## **4. O PROGRAMA NACIONAL DE GESTÃO PÚBLICA E DESBUROCRATIZAÇÃO - GESPÚBLICA**

### **4.1 Desburocratização**

No Brasil, predomina como sentido comum da palavra desburocratização apenas a simplificação de métodos de trabalho, a eliminação de papelório, e a redução das etapas que os cidadãos têm que percorrer quando recorrem à Administração Pública. Conforme Corrêa (1980), o estudo da desburocratização tem um sentido mais amplo e variado, envolvendo também: a preocupação com a imagem recíproca de clientes e burocratas; mecanismos de defesa de que se cercam os funcionários quando pressionados para ir além do que lhes impõe a regra burocrática; o comportamento burocrático afetado por atitudes preconceituosas, relativamente a clientes supostamente infringentes da norma; e a insatisfação crônica dos clientes de serviços públicos.

Ao mesmo tempo, é importante notar que o resultado esperado pela sociedade para o setor público é o atendimento total ou parcial das demandas, traduzidas pelos governos em políticas públicas. Portanto, a eficiência e a eficácia estão diretamente ligadas à capacidade de produzir mais e melhores resultados para o cidadão, com a melhoria de sua qualidade de vida.

Infelizmente, o relacionamento do Estado Brasileiro com os cidadãos em geral tem sido marcado pelo excesso de burocracia, o que tem por consequência a redução da confiança nos serviços prestados pela Administração Pública à população e que impõe dificuldades às suas vidas cotidianas, ao exercício dos seus direitos e ao cumprimento das suas obrigações. Dessa forma, os encargos burocráticos no Brasil comprometem, também, a competitividade do país, ao, por exemplo, impor excessivas formalidades, com os elevados prazos exigidos para a abertura e fechamento de empresas.

Em uma tentativa de diminuir os problemas de eficiência como o excesso de burocracia, percebidos pela sociedade brasileira, o MPOG instituiu o Programa GesPública.

### **4.2 Objetivos e conceitos do programa**

Ampliando o conceito de qualidade no serviço público, o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização foi instituído pelo Decreto nº. 5.378, de 23 de fevereiro

de 2005, conforme o MPOG, com a finalidade de contribuir para a melhoria da qualidade dos serviços públicos prestados aos cidadãos e para o aumento da competitividade do país. Desse modo, o programa procura formular e implementar medidas integradas para as transformações da gestão, necessárias à promoção dos resultados preconizados no plano plurianual, à consolidação da Administração Pública profissional voltada ao interesse do cidadão e à aplicação de instrumentos e abordagens gerenciais. Fundamenta-se na importância da busca por excelência, no aprimoramento da qualidade de seus serviços aos cidadãos-clientes e na adaptação e aplicação de melhores práticas de gestão.

Conforme o Portal da Gestão Pública (2009), o GesPública foi desenvolvido para incentivar órgãos públicos a aprimorarem a qualidade de seus serviços ao implementarem novos sistemas de gestão, participando de um processo de auto-avaliação com premiações para as melhores práticas gerenciais voltadas à qualidade dos serviços aos cidadãos. O programa reveste-se de elevada importância ao perceber que a burocracia excessiva ainda é responsável por grandes entraves na Administração Pública no Brasil. Deste modo, os objetivos idealizados pelo programa são (BRASIL, 2008):

- a) eliminar o *déficit* institucional, visando ao integral atendimento das competências constitucionais do Poder Executivo Federal;
- b) promover a governança, aumentando a capacidade de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas;
- c) promover a eficiência, por meio de melhor aproveitamento dos recursos, relativamente aos resultados da ação pública;
- d) assegurar a eficácia e efetividade da ação governamental, promovendo a adequação entre meios, ações, impactos e resultados; e
- e) promover a gestão democrática, participativa, transparente e ética.

O programa teve sua origem com a fusão dos Programas de Qualidade no Serviço Público e Nacional de Desburocratização de Gestão e tem como principal característica a avaliação com foco em resultados. É uma política formulada a partir da premissa de que a

gestão de órgãos e entidades públicos pode ser excelente, orientada para o cidadão, e deve desenvolver-se com base nos princípios constitucionais da impessoalidade, da legalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência.

A base conceitual e os instrumentos do GesPública não estão limitados a um objeto específico a ser gerenciado, aplicando-se a toda a Administração Pública em todos os poderes e esferas de governo. Essa generalidade na aplicação, além da estratégia de formar uma rede de organizações e pessoas voluntárias, denominada de Rede Nacional de Gestão Pública, fez com que, pouco a pouco, o programa fosse demandado por órgãos e entidades públicos não pertencentes ao Poder Executivo.

Um grande apoio ao Programa foi dado recentemente pelo Presidente da República ao instituir o ano de 2009 como o “Ano Nacional da Gestão Pública”, por meio do Decreto de 17 de março de 2009. o decreto incentiva iniciativas que tenham por objetivo aumentar a eficiência, a eficácia, a efetividade, e a qualidade da atuação do Estado, de modo que a melhoria da gestão pública se torne um tema cada vez mais freqüente na agenda governamental.

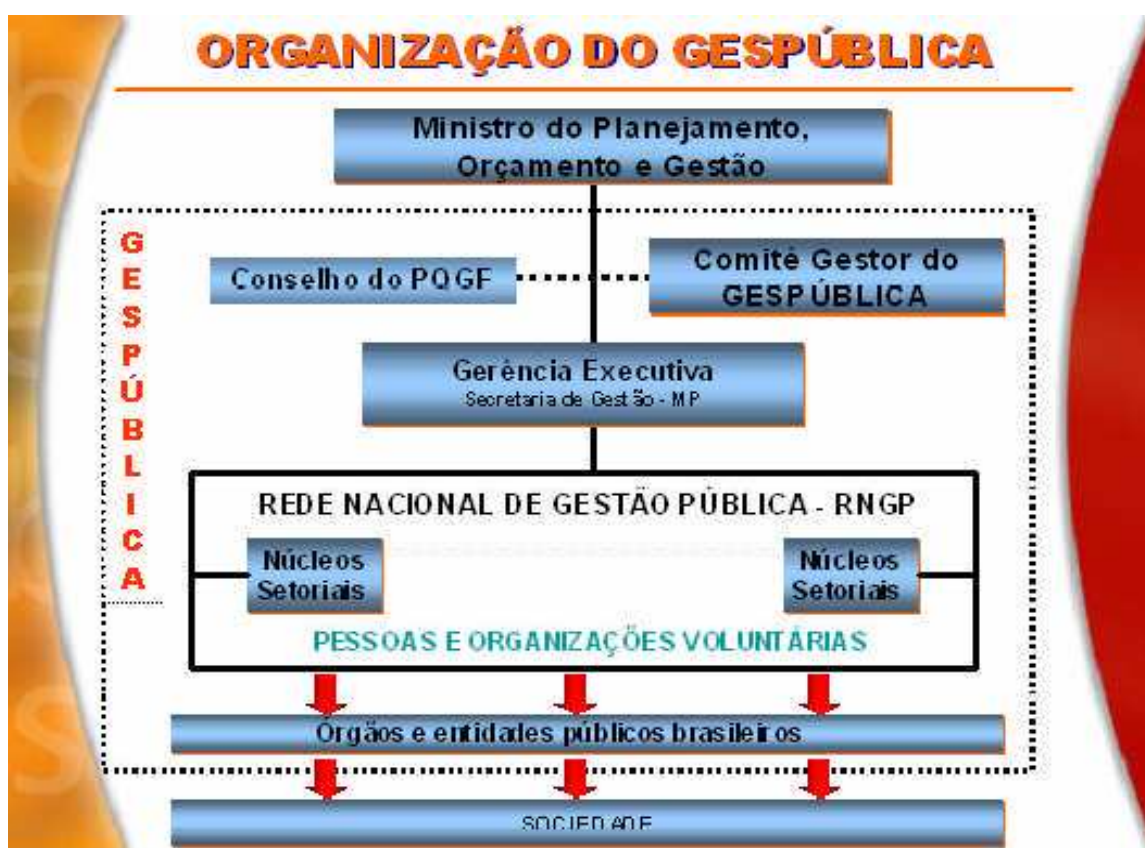
O Programa, na sua vertente de desburocratização, atua com o objetivo de eliminar exigências desnecessárias impostas pelo Estado em leis, decretos, portarias, atos normativos e na simplificação e eliminação de processos e rotinas que não agregam valor aos serviços prestados pelo Estado ao cidadão. As formas de ação adotadas pelo Programa então, conforme o Portal da Gestão Pública, consistem em: disponibilizar metodologia de simplificação para organizações públicas por meio de oficinas de trabalho; sensibilizar as lideranças para a necessidade de desregulamentação; e elaborar propostas de desregulamentação e promover o fortalecimento da democracia no País.

### **4.3 Estrutura do programa**

Para a implementação do programa, algumas ações no campo da gestão pública foram necessárias para promover a adesão de governos, órgãos e entidades, a fim de criar na sociedade um valor positivo para o setor público: uma política pública alinhada ao Plano Plurianual de Ações (PPA); a promoção e expansão da cidadania; e o fortalecimento da democracia e de uma nova gestão pública, ética, transparente participativa, descentralizada, com controle social e orientada para cidadão.

Foi criado então, um Comitê Gestor a fim de mobilizar os órgãos e entidades da Administração Pública para a melhoria da gestão e para a desburocratização, além de apoiar tecnicamente os órgãos e entidades no aprimoramento do atendimento ao cidadão e na simplificação de procedimentos e normas. Também é função do Comitê orientar e capacitar os órgãos e entidades da Administração Pública para a implantação de ciclos contínuos de avaliação e de melhoria da gestão, e desenvolver modelo de excelência em gestão pública. Conforme a organização do programa (FIGURA 2), são fixados parâmetros e critérios para a avaliação e melhoria da qualidade da gestão pública, da capacidade de atendimento ao cidadão e da eficiência e eficácia dos atos da Administração Pública Federal.

Figura 2 - ORGANIZAÇÃO DO GESPÚBLICA



Fonte: Portal da Gestão Pública. Disponível: <https://www.gespublica.gov.br>. Acesso: 20ago. 2009.

#### 4.4 Ciclo 2008/2009

O GesPública, conforme as instruções para a candidatura do ciclo 2008/2009 (BRASIL, 2008), estabelecidas pela Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento,

desdobrou o Modelo de Excelência em Gestão Pública em instrumentos de avaliação que estabelecem um caminho no processo de auto-avaliação, com a finalidade de facilitar o processo de avaliação continuada: auto-avaliação, validação externa, elaboração do Plano de Melhoria de Gestão e implementação das melhorias e monitoramento, conforme figura 3.

Na constituição do Instrumento para Auto-avaliação da Gestão Pública, cada parte do Modelo de Excelência em Gestão Pública foi dividida em critérios de avaliação, de modo que os requisitos de cada critério não sejam prescritivos em termos de métodos, técnicas e ferramentas. Cabe, portanto, a cada organização definir, em seu plano de melhoria da gestão, o que fazer para responder às oportunidades de melhorias identificadas durante a avaliação. No entanto, os critérios estabelecem de uma forma genérica o que se espera de uma gestão pública com qualidade em gestão.

Conforme o Portal da Gestão Pública, esses princípios e características de uma gestão de qualidade constituem o cerne do processo de avaliação e, portanto, devem ser evidenciados pelas práticas de gestão da organização e pelos resultados decorrentes. Dessa forma, é importante que a alta-administração patrocine e participe do processo de auto-avaliação, começando pela indicação de uma equipe de pessoas, também chamado de comitê, que atuarão como facilitadores e relatores da auto-avaliação. Essa equipe deve ter, além de um bom conhecimento da organização, facilidade de relacionamento com os servidores. Também é importante que pelo menos um dos seus integrantes faça parte da alta-administração ou pelo menos tenha acesso direto a ela.

Além disso, o processo de auto-avaliação deve ser sempre participativo e, ao final, representar um consenso da organização sobre a qualidade da gestão naquele momento. Para isso, é importante que a equipe de facilitadores procure validar os resultados de cada critério, principalmente em conjunto com os setores diretamente envolvidos e com a alta administração durante todo o processo.

Concluída a auto-avaliação, a organização deve encaminhar os resultados ao GesPública, solicitando uma validação externa dos resultados obtidos. O GesPública emitirá então um certificado de nível de gestão em nome da organização com validade de um ano e três meses, prazo este para a organização implementar algumas melhorias e realizar uma nova auto-avaliação. Com base nos resultados da nova auto-avaliação, a organização seleciona alguns requisitos que na sua interpretação precisam ter suas práticas melhoradas e elabora seu Plano de Melhoria de Gestão (PMG). Em todo o processo, mediante solicitação do órgão, o GesPública poderá orientar as organizações no planejamento das melhorias de gestão.

Por fim, após elaborar o Plano de Melhoria de Gestão, a organização deve passar a implementar as ações de melhoria. Desse modo, o Plano deve ter algumas características: ser matéria da agenda da alta-administração; possuir um responsável para cada ação; e estabelecer pontos de verificação ao longo do ano que permitam monitorar a execução. Ao final da implementação do Plano, a organização deve realizar nova auto-avaliação, reiniciando, assim, um novo ciclo de melhoria, a fim de que se torne uma prática de gestão constante na organização, conforme as etapas do ciclo do GesPública. As organizações premiadas no ciclo 2008/2009, conforme divulgado pelo Portal da Gestão Pública, foram:

- Categoria Ouro - Eletronorte - Centrais Elétricas do Norte do Brasil S.A/Regional de Transmissão do Mato Grosso;
- Categoria Prata - Eletronorte - Regional de Transmissão do Maranhão/Superintendência de Engenharia de Operação e Manutenção da Transmissão/Superintendência de Pesquisa e Desenvolvimento Tecnológico e Exército Brasileiro - Colégio Militar de Fortaleza/Laboratório Químico Farmacêutico do EB;
- Categoria Bronze - Cagece - Companhia de Água e Esgoto do Ceará, CBMERJ - Corpo de Bombeiros Militares do Estado do Rio de Janeiro/3ª Policlínica Niterói, Eletronorte - Regional de Produção e Comercialização de Rondônia e FioCruz.

FIGURA 3 – ETAPAS DO CICLO DO GESPÚBLICA



Fonte: Portal da Gestão Pública. Disponível em: <https://www.gespublica.gov.br>. Acesso: 10jul2009.



#### 4.5 Critérios do programa

O Instrumento para Avaliação da Gestão Pública (BRASIL, 2008), elaborado pela Secretaria de Gestão do MPOG, possui uma pontuação máxima de mil pontos, distribuídos em oito (8) critérios e vinte e cinco (25) itens, sendo que cada item é composto de um conjunto de alíneas que representam os requisitos do item. O sistema de pontuação de zero (0) até mil (1000), divididos em critérios tem por objetivo determinar o grau de maturidade na gestão da organização.

Liderança – 110 pontos. Governança pública e a governabilidade da organização, incluindo aspectos relativos à transparência, equidade, prestação de contas e responsabilidade corporativa. Também examina como é exercida a liderança, incluindo temas como mudança cultural e implementação do sistema de gestão da organização. O critério aborda a análise do desempenho da organização enfatizando a comparação com o desempenho de outras organizações e a avaliação do êxito das estratégias. Possui três seguintes itens:

- governança pública e governabilidade – 40 pontos. Implementação de processos gerenciais os quais têm por objetivo gerar transparência e aprimorar o nível de confiança entre todas as partes interessadas e que geram impacto no valor, na sustentabilidade financeira e orçamentária, social e ambiental e na governabilidade da organização;
- sistema de liderança – 40 pontos. Implementação de processos gerenciais os quais têm por objetivo disseminar os princípios, os valores e as diretrizes da Administração Pública e da organização; desenvolver as habilidades de liderança; mobilizar a força de trabalho e obter o apoio das demais partes interessadas para o êxito das estratégias; e
- análise do desempenho da organização – 30 pontos. Implementação de processos gerenciais os quais têm por objetivo assegurar o cumprimento do desempenho operacional planejado e o alcance dos objetivos estratégicos da organização.

Estratégias e planos – 60 pontos. Como a organização, a partir de sua visão de futuro, da análise dos ambientes interno e externo e da sua missão institucional formula suas estratégias, as desdobra em planos de ação de curto e longo prazos e acompanha a sua implementação, visando o atendimento de sua missão e a satisfação das partes interessadas. Possui dois itens:

- formulação das estratégias – 30 pontos. Implementação de processos gerenciais os quais têm por objetivo a formulação das estratégias, enfatizando a análise do setor de atuação, do macro ambiente e do modelo institucional da organização. Também examina o processo de acompanhamento dos ambientes internos e externos; e
- implementação das estratégias – 30 pontos. Implementação de processos gerenciais os quais têm por objetivo assegurar o desdobramento, a realização, o acompanhamento e a atualização das estratégias da organização.

Cidadãos – 60 pontos. Como a organização, no cumprimento das suas competências institucionais, identifica os cidadãos usuários dos seus serviços e produtos, conhece suas necessidades e avalia a sua capacidade de atendê-las, antecipando-se a elas. Aborda também como ocorre à divulgação de seus serviços, produtos e ações para fortalecer sua imagem institucional e como a organização estreita o relacionamento com seus cidadãos usuários, medindo a sua satisfação e implementando e promovendo ações de melhoria. Possui os seguintes itens:

- imagem e conhecimento mútuo – 30 pontos. Implementação de processos gerenciais os quais têm por objetivo divulgar os produtos e os serviços, tornar a imagem favorável e conquistar a confiança dos cidadãos; e
- relacionamento com os cidadãos-usuários – 30 pontos. Implementação de processos gerenciais os quais têm por objetivo a implementação de canais de acesso para solicitar assistência, reclamar ou sugerir; a gerência das reclamações; a avaliação da satisfação e da insatisfação e o acompanhamento dos serviços /produtos recentemente entregues.

Sociedade – 60 pontos. Como a organização aborda suas responsabilidades perante a sociedade e as comunidades diretamente afetadas pelos seus processos, serviços e produtos e como estimula a cidadania. Examina, também, como a organização atua em relação às políticas públicas do seu setor e como estimula o controle social de suas atividades pela Sociedade e o comportamento ético. Possui os seguintes itens:

- atuação socioambiental – 20 pontos. Implementação de processos gerenciais os quais têm por objetivo assegurar que seus produtos, serviços, processos e instalações sejam seguros aos usuários e à população e estimulem o desenvolvimento sustentável;
- ética e controle social – 20 pontos. Implementação de processos gerenciais os quais têm por objetivo o incentivo à participação da sociedade no controle das atividades da organização, estimulando a transparência e o comportamento ético; e
- políticas públicas – 20 pontos. Implementação de processos gerenciais os quais têm por objetivo a atuação da organização nas políticas públicas do setor em que atua, quer como formuladora quer como executora, incluindo sua avaliação e divulgação.

Informações e conhecimento – 60 pontos. Gestão das informações, incluindo a obtenção de informações comparativas pertinentes. Também examina como a organização identifica, desenvolve, mantém e protege os seus conhecimentos. Possui os seguintes itens:

- informações da organização – 20 pontos. Implementação de processos gerenciais os quais têm por objetivo disponibilizar informações atualizadas e íntegras aos usuários e assegurar a sua confidencialidade;
- informações comparativas – 20 pontos. Implementação de processos gerenciais os quais têm o objetivo de buscar informações de outras organizações para comparar o desempenho e melhorar processos e produtos/serviços; e

- gestão do conhecimento – 20 pontos. Implementação de processos gerenciais os quais têm por objetivo a identificação, o desenvolvimento, a construção, a proteção e o compartilhamento do conhecimento.

Pessoas – 90 pontos. Sistemas de trabalho da organização, incluindo a organização do trabalho, a estrutura de cargos, os processos relativos à seleção e contratação de pessoas, assim como a gestão do desempenho de pessoas e equipes. Também examina os processos relativos à capacitação e ao desenvolvimento das pessoas e como a organização promove a qualidade de vida das pessoas interna e externamente ao ambiente de trabalho. Possui os seguintes itens:

- sistemas de trabalho – 30 pontos. Implementação de processos gerenciais os quais têm por objetivo a estruturação de cargos; funções e remuneração; provimento de cargos e funções; e sistemas de avaliação e reconhecimento, que têm por objetivo estimular o desempenho das pessoas e das equipes;
- capacitação e desenvolvimento – 30 pontos. Implementação de processos gerenciais os quais têm por objetivo capacitar e desenvolver as pessoas da organização; e
- qualidade de vida – 30 pontos. Implementação de processos gerenciais os quais têm por objetivo criar um ambiente de trabalho humanizado, seguro, saudável e promover o bem-estar, a satisfação e a motivação das pessoas.

Processos – 110 pontos. Como a organização gerencia, analisa e melhora os processos finalísticos e os processos de apoio. Também examina como a organização gerencia o processo de suprimento, destacando o desenvolvimento da sua cadeia de suprimento. O critério aborda como a organização gerencia os seus processos orçamentários e financeiros, visando o seu suporte. Possui os seguintes itens:

- processos finalísticos e processos de apoio – 50 pontos. Implementação de processos gerenciais os quais têm por objetivo assegurar um alto desempenho

dos processos e gerar serviços e produtos que atendam às necessidades e às expectativas dos cidadãos-usuários e da sociedade;

- processos de suprimentos – 30 pontos. Implementação de processos gerenciais os quais têm por objetivo desenvolver e melhorar o desempenho da cadeia de suprimentos, garantindo as atividades de aquisição de bens, materiais e serviços, a classificação, o atendimento aos requisitos de fornecimento e a avaliação dos fornecedores; e
- processos orçamentários e financeiros – 30 pontos. Implementação de processos gerenciais os quais têm por objetivo o suporte orçamentário e financeiro da organização.

Resultados – 450 pontos. Resultados da organização, abrangendo os orçamentário-financeiros, os relativos aos cidadãos-usuários, à sociedade, às pessoas, aos processos finalísticos e processos de apoio, assim como aos relativos ao suprimento. A avaliação dos resultados inclui a análise da tendência e do nível atual de desempenho, pela verificação do atendimento dos níveis de expectativa das partes interessadas e pela comparação com o desempenho de outras organizações. Possui os seguintes itens:

- resultados relativos aos cidadãos-usuários – 100 pontos. Relativos aos cidadãos-usuários, incluindo os referentes à imagem da organização;
- resultados relativos à sociedade – 100 pontos. Relativos à sociedade, incluindo os referentes à atuação socioambiental, à ética, ao controle social e às políticas públicas;
- resultados orçamentários e financeiros – 60 pontos. Resultados orçamentários e financeiros da organização incluindo os relativos à estrutura, à liquidez, à atividade e à rentabilidade, quando pertinente;

- resultados relativos à pessoas – 60 pontos. Relativos às pessoas, incluindo os referentes aos sistemas de trabalho, à capacitação e ao desenvolvimento e à qualidade de vida;
- resultados relativos aos processos de suprimento – 30 pontos. Relativos aos produtos adquiridos e à gestão dos processos de suprimento; e
- resultados dos processos finalísticos e de apoio – 100 pontos. Relativos ao produto/serviço e à gestão dos processos finalísticos e aos processos de apoio.

#### **4.6 Análise do Programa GesPública**

É evidente no cenário atual da sociedade brasileira a crescente preocupação da opinião pública com a destinação dos recursos públicos. Infelizmente, ainda estão muito presentes na mídia notícias de corrupção, desvio de verbas, ineficiência da gestão pública e a má gestão de recursos em todas as esferas da Administração Pública Brasileira. É esse cenário que fez com que a Administração Pública Federal Brasileira desenvolvesse o Programa GesPública, com vistas a prestar melhores serviços aos cidadãos. Apesar disso, algumas críticas podem ser realizadas ao Programa:

- o processo de auto-avaliação utilizado pelo programa permite que ele seja adaptado aos mais diferentes tipos de organização que o país apresenta, e ainda leva em consideração as características específicas inerentes às funções desempenhadas. Entretanto, ao mesmo tempo, possibilita um certo grau de subjetividade e corporativismo, na medida em que os itens a serem avaliados são desenvolvidos pela própria organização, o que pode “mascarar” algumas ineficiências;
- os critérios apresentados pelo programa foram desenvolvidos de acordo com o contexto esperado para uma Administração Pública mais eficiente e menos burocrática, com grande preocupação com o planejamento, a estratégia, os processos, a qualidade dos serviços e, principalmente, os resultados. Porém,

acompanhando a evolução das teorias administrativas, outros aspectos importantes da administração gerencial passaram a ser avaliados, como a preocupação com as pessoas da organização, a qualidade da informação, a gestão do conhecimento, a ética e a responsabilidade sócio-ambiental. Portanto, o programa deve ser flexível para acompanhar as constantes mudanças de cenário, de forma que critérios possam ser criados, extintos, ou recebam maior ou menor importância conforme a pontuação distribuída. Dessa forma, um processo de acompanhamento e avaliação constante é importante para a sedimentação do programa e para a elaboração de alterações possíveis em prol de seu aprimoramento;

- outra crítica que se pode fazer ao programa e, como visto, à gestão por resultados, como consequência do gerencialismo, é o aumento dos controles em relação à performance da organização e, principalmente, dos servidores públicos. Conforme Goodsell (1993), o governo deve buscar resultados, todavia sem atropelar aqueles que vão desempenhar as tarefas, ou seja, os funcionários públicos. Portanto, um fator a ser observado na aplicação do programa é que se deve evitar exigências excessivas a fim de evitar o desgaste excessivo dos servidores públicos na busca por resultados;
- o programa enfrenta grandes desafios como problemas culturais de resistência a mudanças e falta de motivação do servidor público, pois outros programas de gestão e de qualidade foram implementados anteriormente na Administração Pública, porém, sem sucesso;
- por não ser obrigatória a participação dos órgãos públicos no programa, muitas organizações ainda não implementaram esse modelo de gestão, principalmente por falta de vontade política da alta direção e pela forte presença da Administração Pública burocrática. Portanto, é necessário que o programa inclua mecanismos para motivar as pessoas e as organizações a participarem do processo. Nesse caminho, conforme Nogueira (1998), é fundamental a implementação de uma efetiva política de recursos humanos capaz de repor a identidade profissional do servidor, motivá-lo de forma a melhorar sua performance nos vários órgãos e setores da Administração Pública e ainda a

explicitação de rotinas transparentes de estímulo e recompensa. Assim, devem ser estabelecidos mecanismos que conduzam ao fortalecimento da imagem e da função do servidor público e à elevação do grau de comprometimento dos servidores, a fim de garantir a melhoria constante da eficiência e da qualidade do serviço público; e

- para uma maior participação pelas organizações e, principalmente, maior engajamento pelos servidores, o programa poderia estar vinculado a um processo de gestão de resultados com bonificação aos servidores, prática ainda pouco utilizada na Administração Pública Brasileira.

Um desafio enfrentado pelo programa é blindar as instituições do processo político-partidário, que pode alterar de forma significativa o direcionamento do programa e dificultar um planejamento de longo prazo.

Outra crítica existente ao programa é que ele ainda não foi alvo de avaliações externas independentes, onde não exista corporativismo ou influência política, de forma a verificar se o programa tenha resultado efetivamente em melhoria dos serviços públicos. É nesse sentido que este trabalho procurou, por meio de entrevistas aos implementadores do Programa em órgãos da Administração Pública Federal, identificar as dificuldades na implementação do Programa, verificar o cumprimento dos seus objetivos e identificar medidas para seu aprimoramento. Além disso, as informações coletadas serviram de base para o desenvolvimento de um sistema de avaliação para o Programa Netuno, que foi baseado no Programa GesPública, em uma tentativa de adaptá-lo cultura militar.

É importante considerar também que diversos programas de gestão e qualidade foram anteriormente implementados na Administração Pública Brasileira como a gestão contemporânea (GECOM) sem, todavia, obterem êxito, em razão de variados fatores como o excessivo apego às práticas burocráticas e às resistências culturais. Nesse sentido, é fundamental o estudo dos aspectos culturais da organização que podem tanto representar barreiras à inovação como serem facilitadores em processos de mudança, principalmente em organizações tradicionais como as militares.



## 5. CULTURA ORGANIZACIONAL E CULTURA MILITAR

### 5.1 Organização

Para estudar um programa público aplicado em uma organização e realizar a sua avaliação, é fundamental estudar a organização, observar sua cultura e o processo de institucionalização do programa.

Friedberg (apud BOUDON, 1995, p. 375) considera as organizações como “conjuntos humanos formalizados e hierarquizados com vistas a assegurar a cooperação e a coordenação de seus membros no cumprimento de determinados fins.” Para ele, raramente os indivíduos têm preferências ou objetivos claros e nem sempre têm tempo para calcularem suas atitudes em função dessas preferências. O autor ainda estabelece que a organização não é um conjunto de engrenagens e mecanismos organizados e postos em funcionamento unicamente pela racionalidade, porque cada membro tenta obter da organização uma retribuição pelo menos equivalente à contribuição que considera oferecer.

Para Sobral e Peci (2008, p. 165) as organizações possibilitam o alcance de objetivos complexos, criando condições para superar os limites da ação individual. Eles definem a organização como “a etapa do processo de administração que agrupa e estrutura os recursos organizacionais e estabelece os mecanismos de comunicação e coordenação entre seus membros de forma a permitir que se alcancem os objetivos estabelecidos de modo eficiente.”

Bresser Pereira (2009) afirma que a maioria das organizações são sistemas sociais vivos e dinâmicos compostos de ativos econômicos e financeiros, processos e tecnologias. Assim, são ocupadas predominantemente por homens e mulheres dotados de motivos egoístas e altruístas ou sociais com visões contraditórias de amor e ódio em relação à organização em que trabalham.

Já para Selznick (1949) a organização é um ser orgânico e adaptativo, de forma que, para ele, a coisa mais importante sobre organizações é que, apesar de elas serem ferramentas, cada qual tem vida em si própria. Deste modo, ainda não estamos prontos para abandonar a busca por sistemas cooperativos mais efetivos e humanitários, incluindo modos melhores de delegar responsabilidade e de assegurar responsabilidade (SELZNICK, 1996).

Crozier e Friedberg (In BOUDON, 1995, p. 390) propõem que a organização seja vista então, como “uma rede estruturada de relações de poder e de dependência através das quais os indivíduos e os grupos negociam a permuta de comportamentos de que cada um tem

necessidade para levar a cabo suas tarefas, defendendo seus interesses para atingir seus objetivos.” Os autores consideram que o funcionamento de uma organização é o resultado de um conjunto de jogos em que participam os diferentes membros da organização e cujas regras formais e informais delimitam um leque de comportamentos possíveis, entre os quais terão que escolher se quiserem tirar partido da jogada. Para eles, a organização é representada por uma noção fluida e complexa de uma arena ou de um contexto de ação em que se processam e entrecrocamos uma multiplicidade de estratégias de comportamento a serviço de uma multiplicidade de interesses divergentes, quando não contraditórios.

A visão de Morgan (1997) propõe que as organizações sejam vistas por meio de uma combinação de oito metáforas: organizações como máquinas, como organismos, como cérebros, como culturas, como sistemas políticos, como prisões psíquicas, como fluxo e transformação, e como instrumento de dominação.

Na análise de todas as definições apresentadas, percebe-se a grande influência que as pessoas pertencentes à organização exercem sobre a própria organização, sobre as relações de poder desenvolvidas e sobre a cultura organizacional. Portanto, no estudo de processos que facilitam ou dificultam a institucionalização de programas nas organizações públicas militares, é imprescindível o estudo da cultura organizacional.

## **5.2 Cultura**

Conforme Sobral e Peci (2008), independentemente do tipo de organização, o ambiente é uma força poderosa com impacto no sucesso ou insucesso das organizações e cabe aos administradores monitorar e analisar o ambiente organizacional. Para os autores, a análise ambiental baseia-se nos conceitos da teoria dos sistemas e de contingência e deve fazer parte da reflexão estratégica de qualquer organização. Além disso, a cultura se refere às características e traços relativamente permanentes da organização e perpassam todos os elementos do ambiente interno. Para Friedberg, (In BOUDON, 1995), a organização, sua estrutura e seu modo de funcionamento constituem um instrumento cultural para tratar um problema humano, que é o da estruturação e regularização da cooperação conflitual dos participantes.

Aktouf (1996) identificou que a cultura relaciona-se com a interdependência entre história, estrutura social, condições de vida e experiências subjetivas das pessoas. Portanto, a noção de cultura compreende papéis, normas, padrões de comportamento, conhecimentos e

tecnologia, além de crenças, mitos, valores e símbolos. A cultura seria então um complexo coletivo feito de representações mentais que ligam o imaterial e o material.

Já para Schein (1987), a cultura não é apenas o que é compartilhado em um grupo, mas o que lhe confere estabilidade estrutural. Isso seria resultado de aprendizagens construídas ao longo da história coletiva, sedimentadas a nível inconsciente, que permitem a integração e a comunicação no grupo. Para ele, uma cultura nasce a partir da atuação de lideranças em momentos críticos da história do grupo, diante de problemas de adaptação ao ambiente externo e de integração interna. Tais indivíduos teriam apresentado propostas de ação partindo de seu ponto de vista particular, que conseguiram ser adotadas pelo grupo e se revelaram eficazes. Assim, o sucesso de tais linhas de ação fez com que estas deixassem de ser questionadas e fossem assumidas como verdadeiras pelo grupo, institucionalizando-se na cultura organizacional e passando gradativamente a operar inconscientemente. Esse é o grande objetivo a ser atingido na implementação de novos programas de gestão nas organizações.

### **5.3 Cultura organizacional**

A análise da transposição do conceito de cultura para as organizações, bem como a constituição, reprodução e transformação das culturas ao longo da história nas organizações, tem sido largamente estudada por diversos autores oriundos de escolas distintas. Aktouf (1996) chama a atenção para o fato de que uma cultura pressupõe a existência de um passado compartilhado, com memórias e representações que são retransmitidas às novas gerações. Ou seja, existe uma dimensão histórica que não pode ser esquecida, caso de fato pretende-se analisar a cultura, e não apenas um discurso superficial dos dirigentes da organização.

Todavia, existem diferentes conceitos sobre o que é a cultura organizacional. Conforme Aktouf (1996), Bosce e Lemaître realizaram estudos sobre a corrente predominante e apresentaram fatores constitutivos de uma cultura organizacional: os mitos, ritos, rituais, valores, heróis, símbolos, linguagens, lendas, metáforas, histórias e sagas. Esse mesmo estudo estabelece um conceito sobre cultura de que ela “faz agir”, pois mobiliza e cria solidariedade, e, além disso, “dirige”, pois canaliza os comportamentos. Esta seria a resposta para o problema de adesão dos empregados aos objetivos e às orientações corporativas.

Cultura organizacional é a suposta capacidade de um dado grupo, através da utilização de ritos, cerimônias, símbolos e mitos apropriados, suscitar, reforçar ou modificar valores, atitudes e crenças consideradas “eficazes” (AKTOUF, 1996).

Para Sobral e Peci (2008), a cultura organizacional se expressa nas políticas de recursos humanos, nos estilos de liderança, nas tomadas de decisão e até no ambiente físico e tecnológico da organização. Para eles, a cultura organizacional pode ser definida como um conjunto de significados compartilhados pelos membros da organização, expressa e produzida por meio de rituais, histórias, lendas, símbolos, linguagem e cerimônias.

A noção de cultura corporativa supõe que uma cultura forte seja um estado organizacional consistente que poderia ser atingido pela construção de significados compartilhados por símbolos, rituais e por mitos gerenciais (DEAL e KENNEDY, 1982). Nesta perspectiva, a socialização, com base em valores organizacionais, é a solução necessária ao controle das incertezas originárias de idiosincrasias individuais e, portanto, é “necessidade imprescindível para a eficácia organizacional” (PASCALE, 1985).

Ao mesmo tempo, como a cultura corporativa é moldada em campo de batalha simbólico (BORDIEU, 1976), no qual as posições de poder dos contendores são precárias, ela serve ao propósito de conceder e alocar posições de poder.

Davis e Newstrom (1997) definem cultura organizacional como o "ambiente de crenças, costumes, conhecimentos e práticas criadas pelos homens".

Já Schein (1985) define cultura organizacional como padrão de pressupostos básicos que um grupo aprendeu na medida em que resolveu seus problemas de adaptação externa e integração interna, que funcionou suficientemente bem para ser considerado válido e, portanto, para ser ensinado aos novos membros como o modo correto de perceber, pensar e sentir com relação a esses problemas.

Conclui-se então que, nos estudos dos conceitos realizados sobre cultura organizacional, é tema recorrente o estudo das relações de poder e do conjunto de significados compartilhados pelos membros da organização, como rituais, histórias, símbolos, linguagem e cerimônias. Porém, além desses aspectos elencados, em processos de mudança na gestão das organizações, faz-se necessário analisar as possibilidades existentes de mudança da cultura organizacional.

## 5.4 Mudança na cultura organizacional

Para o estabelecimento de um processo de mudança nas organizações, a ciência administrativa é capaz de produzir teorias que possam proporcionar aos gerentes instrumentos teóricos capazes de orientá-los na tomada de decisão. Basil & Cook (1974) apud Wood (2000) argumentam que a mudança organizacional é composta por vários elementos como a tecnologia, o comportamento social, as instituições, e as estruturas. No mesmo sentido, Motta (2001) elenca cinco das principais formas existentes de analisar a mudança organizacional: como um novo compromisso ideológico; como um imperativo ambiental; como uma reinterpretação crítica da realidade; como uma intenção social; e como uma transformação individual.

A mudança como um novo compromisso ideológico é representada pela aquisição de novos sistemas de valores e crenças, de forma a reconstruir a realidade para aproximá-la do tipo idealizado. Para o autor, apenas essa forma é insuficiente para guiar a mudança, por não considerar a realidade de cada organização, e pelas dificuldades envolvidas na concretização desse comprometimento individual.

Já a mudança como um imperativo ambiental traz a mudança como uma necessidade do ambiente no qual se insere a organização e seus membros. A crítica que se pode fazer a essa forma é à necessidade de um fator externo para agregar os indivíduos em um objetivo único, sem considerar os seus valores e intenções.

A mudança como uma reinterpretação crítica da realidade pode ser definida como um processo consciente de se criar uma nova realidade organizacional, onde o comportamento humano é o resultado de interação social. Assim, os valores e a realidade organizacional são formados pela interpretação ativa do indivíduo sobre si próprio, sobre a interpretação dos outros a seu respeito e da própria definição sobre a realidade administrativa em que vive.

Desse modo, conforme o autor, as pessoas podem mudar a organização, agindo sobre sua estrutura histórica e contingencial, pois os indivíduos, como membros de uma organização, compartilham um conjunto de habilidades comunicativas, podendo criar um novo sentido para direcioná-la.

A mudança como uma intenção social traz a mudança como um processo consciente de se alterar as relações sociais, concentrando-se nelas e em seu cotidiano para compreender como criam a realidade social. Assim, para o autor, a organização pode ser entendida e analisada por quem se aprofundar na interpretação das relações nela existentes, buscando as explicações individuais sobre suas ações na organização e sobre sua realidade de trabalho, os

processos materiais e simbólicos pelos quais as pessoas se orientam na organização e como esses processos se estabelecem na construção e transformação do real. Motta (2001) ainda argumenta que, independentemente do contexto social e do tipo de organização, essa perspectiva insiste em partir da análise de microssistemas para compreender o mundo organizacional e propor mudanças, desconsiderando a estabilidade e a mudança no contexto social, as expectativas normativas e a regularidade das instituições.

Por fim, a mudança como transformação individual coloca a mudança como um processo consciente de se criar uma nova visão de si próprio, sendo a única realidade que o indivíduo pode conhecer. Desse modo, as propostas de mudança têm como ponto de partida a transformação interna da pessoa e a mudança social é apenas um efeito da mudança individual que realmente importa.

A análise da mudança organizacional, por meio dessas formas ou paradigmas traz contribuições importantes. Entretanto, como esclarece Motta (2001), as disputas para estabelecimento da superioridade entre os paradigmas são insolúveis, em razão de serem resultados de preferências pessoais, não havendo uma lógica da qual se possa partir. Segundo o autor, a própria existência de uma certa incompatibilidade entre os paradigmas é criticada, pois a superposição entre paradigmas passou a ser admitida quando o conceito foi transposto para a ciência administrativa. Dessa forma, verifica-se que todas as teorias propostas possuem diferentes contribuições e limitações para a compreensão da inovação administrativa, trazendo, portanto, benefícios e malefícios a uma possível gestão da mudança.

Outro fator de análise existente no modelo é que os paradigmas da mudança tratam da inovação quase exclusivamente no interior da organização. Porém, à frente dessas organizações, encontram-se lideranças e gerentes que procuram promover a manutenção de um *status quo* que lhes seja favorável, enquanto outros tentam adotar ações que tragam mudanças em seu posicionamento dentro da estrutura das relações onde estão inseridos. Assim, gerir a mudança para esses gerentes de alto nível não significa apenas promover ações de caráter interno, mas também desenvolver ações que se voltem para uma intenção estratégica institucional que objetive proporcionar melhores condições ambientais a essas organizações.

Para Motta (2001), apenas o estudo multi-paradigmático pode permitir o entendimento de conciliar todas essas perspectivas na busca de uma teoria para a mudança que não as subordine a uma única, mas promova a cooperação entre elas, mesmo que, para determinadas circunstâncias, seja dada ênfase a uma individualmente e que as outras assumam um papel secundário. Assim, para a mudança, é necessário haver a abertura no sistema de

comunicações internas e externas, uma nova forma de se pensar a organização e o aperfeiçoamento do processo decisório. Para o autor, é também necessária à mudança, uma análise profunda e sistemática da ambiência existente, a fim de se alcançarem novos resultados e impactos na ambiência, sendo necessário para tanto, inovar as formas de perceber e se relacionar com as pessoas.

#### **5.4.1 Mudança na cultura organizacional e pessoas**

Ainda no estudo de cultura corporativa e suas possíveis mudanças, é imprescindível observar que no centro das organizações estão pessoas que as compõem, que nelas trabalham, que delas se beneficiam e que também delas recebem desvantagens. As pessoas são, nesse ponto de vista, as responsáveis pelo sucesso da implementação das mudanças. Nesse sentido, a organização deve conscientizar os colaboradores para as transformações necessárias e o papel de cada um no processo de mudança.

Para Costa e Cavalcanti (1990), a mudança organizacional no setor público é qualquer intervenção em órgão, entidade ou sistema governamental, no sentido de aumentar sua eficiência, eficácia e efetividade, que resulte em alteração de suas características ou atributos que conformam uma especialidade. Ela pode estar orientada para os objetivos, processos ou produtos.

Já para Sobral e Peci (2008), a mudança organizacional é representada pela relação complexa estabelecida entre processos dos ambientes externo e interno da organização que possibilitam a criação de espaço para um processo de mudança cultural da organização.

Duck (2001) relembra que quando uma organização embarca em uma mudança de qualquer dimensão, seus líderes possuem a tendência de pensar apenas nas tarefas operacionais que estão no processo. Essas, ao serem executadas da melhor forma possível, podem levar o projeto ao sucesso. Nesse processo, os líderes esquecem que terão pela frente uma avalanche de emoções e dinâmicas humanas.

De acordo com o autores Woodman & Dewett et al. (1990 apud Poole, 2004), nenhuma mudança organizacional é possível a menos que os indivíduos tenham capacidade de mudar seus comportamentos, suas atitudes e seus pensamentos para afetar e sustentar a mudança.

Segundo Cerny (1990), o próprio Estado é constituído de uma cadeia de jogos de níveis médio e micro que são, também, caracterizadas por várias lógicas contrastantes, por estruturas dinâmicas e tensões contínuas.

Portanto, para que se facilite o processo de mudança da cultura organizacional, faz-se necessário a percepção de que os processos institucionais organizacionais contêm referências a padrões mais amplos de ação social. Nesse processo, as narrativas contêm estruturas de significação que podem ser mobilizadas para legitimar os interesses setoriais de grupos hegemônicos (GIDDENS, 1979). Desse modo, para que as organizações realizem um processo de mudança, é preciso primeiro mudar as pessoas, pois se elas não vêem ou não sentem a necessidade da mudança, não se comprometem com o programa. Nesse sentido, programas de mudança nas organizações que obtiveram sucesso, de maneira geral, incluíram mudanças em comportamentos individuais entre seus alvos de mudança, envolvendo quebra de paradigmas e mudanças culturais dentro da organização.

Ainda na análise do contexto da mudança da cultura organizacional, ao estudar o comportamento individual nas organizações e suas possíveis mudanças em uma organização pública, é importante analisar os conceitos da teoria da escolha pública, que se baseia em alguns pressupostos, como estabelece Rocha (2001, p. 45):

- Em primeiro lugar, assume-se que os indivíduos são auto-interessados, isto é, têm as suas próprias preferências que variam de indivíduo para indivíduo.
- Em segundo lugar, assume-se que os indivíduos são racionais, o que significa que são capazes de ordenar alternativas.
- Em terceiro lugar, assume-se que os indivíduos adotam estratégias de maximização, o que implica uma escolha consistente das alternativas que o indivíduo acredita ter mais alto benefício, medido pelas suas preferências.

Conforme o autor, na aplicação desse modelo à Administração Pública Brasileira atual, ressalta-se ainda a existência do perfil do burocrata movido pelos seus próprios interesses e não preocupado com o interesse comum, com os direitos dos cidadãos, com a justiça e com a equidade. Essa característica infelizmente ainda dificulta enormemente a mudança cultural da gestão pública e representa enorme resistência para a mudança cultural.



#### 5.4.2 Mudança na cultura organizacional, identidade e resistências

Outro aspecto a ser estudado em um contexto de mudança cultural e sua relação com os indivíduos da organização é o processo de criação de identidade pelo indivíduo e sua interação com a organização. Nesse campo, a discussão sobre se a cultura existe apenas como parte da consciência dos indivíduos, ou se existe em termos de significados compartilhados, expressos por seus artefatos, representa um antigo debate sociológico que remonta aos grandes autores como Marx, Weber e Durkheim.

Para este trabalho, é importante analisar até que ponto o indivíduo incorpora significados e procura reforçá-los ou, ao invés disso, decide abandoná-los. Os indivíduos podem escolher rotinas organizacionais ou confirmar rituais, se considerarem que isso contribui para assegurar a sua identidade (KNIGHTS, 1990). Ao mesmo tempo, no processo de aprender a lidar com identidades conflitantes, é importante observar que os indivíduos podem reificar significados externos ou decidir anular seu comprometimento por meio de formas de resistência sutis e disfarçadas (LINSTEAD, 1988) com o objetivo de se distanciarem ou até mesmo se desligarem das pressões contraditórias.

Quando as estratégias corporativas divergem dos valores significativos individuais ou vão contra aqueles já institucionalizados, o desempenho de papéis passa a ser experimentado como luta entre a identidade subjetiva e objetiva (BERGER, 1973). Os indivíduos nesse caso podem mostrar que rejeitam essas mudanças, à medida que se distanciam e evitam comprometer-se com esses papéis e, conseqüentemente, com a organização.

Nesse processo de definição da sua própria identidade, por meio da construção de significados, as culturas dominantes determinam não apenas o que é sagrado, mas também quem são os incluídos e os excluídos (BORDIEU, 1991). Além disso, para o autor, ao criar unidade em torno da definição de realidade, a cultura dominante estabelece uma hierarquia do mundo social, definindo não só o que as pessoas são e devem ser, mas também “fazendo e desfazendo grupos”. Assim, as culturas dominantes oferecem significados às pessoas, dando sentido às suas vidas, além de constituírem fontes de significados para as suas identidades.

Bordieu (1991) ainda sugere que a unidade de um grupo dominante é conquistada por meio de princípios da "divisão", pois é construída por consenso quanto aos princípios de hierarquização e distinção entre indivíduos e outros grupos. Assim, através de recursos e meios, os agentes aplicam os seus interesses em representações objetivadas, como emblemas, flâmulas e imagens na definição da realidade. Assim, utilizam o seu poder simbólico para sancionar, consagrar e mostrar às pessoas quais são os seus lugares.

Por outro lado, uma cultura forte pode depender do consentimento dos seus consumidores (BORDIEU, 1987) e da construção de representações mútuas. Assim, para ele, os significados propostos por uma cultura devem fazer sentido para os seus consumidores e preencher as suas necessidades simbólicas e materiais. Como assinala Collinson (1992), na experiência da individualidade, os seres humanos podem adotar uma estratégia de dominação ou subordinação, podendo assumir posições de mando para reforçar uma estratégia corporativa, ou de conformidade às regras. Desse modo, pode-se verificar que cultura e identidade estão intimamente relacionadas, à medida que uma necessita da outra como fonte de significados.

A identidade tem origem no sentido que o indivíduo atribui à sua interação com os grupos ao longo de sua vida, de modo que é formada pela importância relativa dada as experiências de interação que constroem a auto-percepção (TAJFEL, 1978). Assim, para o autor, a identidade social representa um fenômeno subjetivo pelo qual a definição individual do eu depende da maneira como o sujeito se auto-define em relação aos outros.

Ainda segundo Tajfel (1978) a identidade representa o reconhecimento individual de que se pertence a certos grupos sociais, juntamente com o significado emocional e de valor, para si, de filiação a um grupo. Assim, os indivíduos ligam-se às organizações mediante o desempenho de seus papéis, atribuindo significados a si próprios e aos valores da organização.

Portanto, a cultura organizacional arranja e rearranja as relações de significado e, nesse processo, confere e retira o poder associado à capacidade dos agentes (CLEGG, 1989). Desta forma, para o autor, uma cultura corporativa pode contribuir fundamentalmente para facilitar ou dificultar o uso do poder, ao forjar significados e justificativas para a ação administrativa. O poder, por outro lado, torna esses significados integrativos, ao estabelecer as redes de interesses e alianças que se definirão em torno desses significados.

Para Catalã (In: BRESSER PEREIRA; SPINK, 2006), ante qualquer mudança endógena ou exógena, as implicações são interpretadas em função dos interesses envolvidos e do poder que os diferentes grupos sociais tenham no determinado momento. Para ele, isso acontece porque os atores que se sintam ameaçados pelos novos desafios tratarão de impor uma leitura compatível com o *status quo*, de maneira que exagerarão nos custos e minimizarão os benefícios decorrentes da mudança.

Outro ponto a ser analisado em relação à identidade cultural é que, apesar da importância desse aspecto ao analisar os eventos nas organizações, ele tem pouca visibilidade para as pessoas que nela estão imersas. Essa dificuldade deve-se ao fato de que seu processo de criação e desenvolvimento supõe valores e pressupostos que se consolidam apenas ao

longo do tempo, pois são resultantes de uma realidade histórica socialmente construída. Esses pressupostos básicos são concebidos como verdade inquestionável na organização (SCHEIN, 1984, 1987; FREITAS, 1991).

É preciso observar também que, na tentativa de administrar sua cultura, a organização procura explorar a capacidade de mudança e de adaptação dos indivíduos, minimizando a aversão, barreiras e resistências à mudança, capacitando-se a uma nova situação em razão de transformações ambientais. Deste modo, interessa à organização pessoas que tenham capacidade de “adesão cultural”, dotadas de um maior grau de adaptabilidade para modificar alguns aspectos da cultura organizacional. Nesse processo, conforme Shein (1987), a tendência dos indivíduos da organização é consolidar novos valores que passarão a orientar suas ações que serão adotadas para resolver problemas, lidar com os erros e agir diante de situações consideradas críticas.

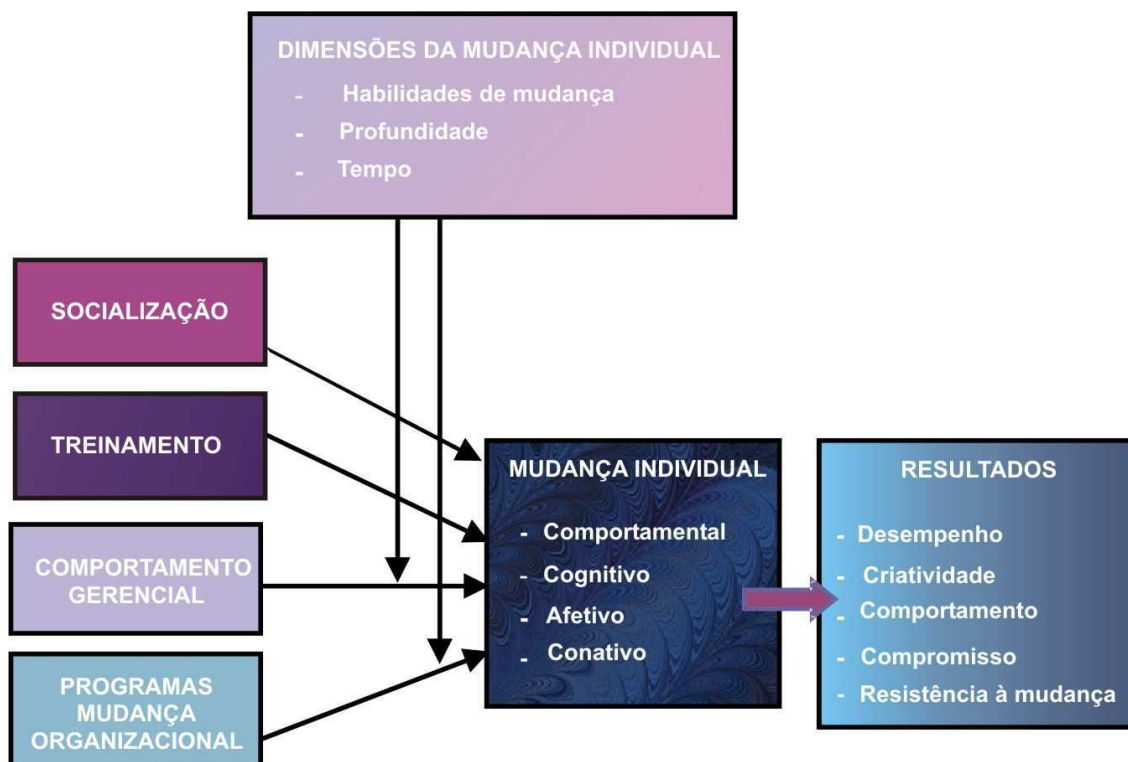
Nessa direção, a mudança individual esperada pela organização pode ser atingida, conforme o modelo criado por Woodman & Dewett et al. (1990 apud POOLE, 2004), por processos de socialização da organização, por programas de treinamentos, por uma variedade de esforços programáticos planejados para melhorar o funcionamento organizacional, e pela grande quantidade das limitações e influências do dia-a-dia a partir de interações interpessoais com gerentes e supervisores. Os autores definem a mudança individual dentro das organizações como mudanças de comportamento e mudanças de características individuais, ambas relevantes para o funcionamento e a eficiência organizacionais. Assim, definem três dimensões de mudança individual (FIGURA 4): a habilidade de mudança de características e comportamentos individuais; a profundidade das mudanças; e o tempo envolvido nas mudanças, reconhecendo, dessa forma, que cada tipo de mudança necessita de diferentes quantidades de tempo.

Por esse modelo verifica-se também a grande influência dos fatores que podem resultar na mudança individual requerida pela organização, a fim de atingir os objetivos institucionais planejados, como resultados de desempenho, criatividade e comportamento. É importante observar que a resistência à mudança também é um resultado que pode ser atingido pela tentativa de mudança individual e que, logicamente, não é o objetivo organizacional no estabelecimento de um novo programa.

Pode-se perceber a aplicabilidade do modelo na implementação de programas públicos de gestão de resultados, como o Programa Netuno. Dessa forma, ao analisar o modelo, verifica-se que é imprescindível para o sucesso de programas de mudança organizacional o

estudo das dimensões e de formas da mudança individual, acompanhado de treinamento, socialização e comportamento gerencial.

FIGURA 4 - AS INFLUÊNCIAS ORGANIZACIONAIS SOBRE A MUDANÇA INDIVIDUAL



Fonte: Poole (2004)

Ainda no contexto e mudança da cultura organizacional, segundo Sholtes (2002), para que as organizações consigam aumentar sua produtividade e qualidade, são necessários alguns fatores como equipes que tenham habilidades, talentos e conhecimentos para buscar soluções mais coerentes aos problemas complexos e crônicos, de modo a tornar os processos eficazes e permanentes. Nesse processo complexo de mudança, de acordo com Senge (1999) o medo e a ansiedade são os sentimentos que se apresentam no desafio de dar sustentabilidade à mudança, pois, segundo ele, ela somente ocorre depois que algum progresso tenha sido obtido no desenvolvimento da capacidade de aprendizagem.

Além do estudo do comportamento individual e seu processo de mudança nas organizações, é imprescindível em um processo de implementação de novos programas que sejam analisados os fatores que facilitam ou dificultam a mudança organizacional, como a aprendizagem na cultura organizacional.

### 5.4.3 Mudanças na cultura organizacional e aprendizagem

Com o objetivo de enfatizar a aprendizagem e a transmissão das características culturais entre os membros de um grupo social, Linton (apud AKTOUF, 1996) afirma que uma cultura é a configuração de condutas aprendidas e o resultado de um comportamento cujos componentes e determinantes são compartilhados e transmitidos pelos membros de uma dada sociedade.

Senge (1990), contudo, alerta que a maior parte das organizações ainda é excessivamente burocrática, verticalizada e orientada para o controle, com a utilização de valores burocráticos clássicos como a racionalidade nas interações, a alta especialização, a divisão rígida do trabalho e a separação entre uma elite pensante e os que executam. Portanto, para ele, no caminho para a modernização da gestão e a conseqüente modificação desse quadro, as organizações necessitam adotar ações que diminuam ou até mesmo eliminem as características inibidoras da aprendizagem transformadora.

Da mesma forma, verifica-se que as características inibidoras da aprendizagem estão muito presentes em organizações conservadoras como as militares, existindo ainda uma intensa tendência de manutenção do *status quo*. Nesse sentido, Morgan (1997) afirma que existe um problema geral da aprendizagem nas organizações de que os enfoques burocráticos à organização impõem estruturas fragmentadas de pensamento aos seus membros e, na realidade, não encorajam os empregados a pensar por si próprios.

Para Sobral e Peci (2008) a aprendizagem se refere à mudança no comportamento como conseqüência da experiência e as teorias de aprendizagem inspiram os gerentes a moldar os comportamentos de seus funcionários, buscando privilegiar os objetivos da organização.

Nesta ótica, Schein (1993a) sugere as características culturais que podem inibir ou incentivar a aprendizagem transformadora (TABELA 5). Essa análise é primordial, pois na implementação de mudanças em organizações que, para o sucesso, necessitam de aprendizagem e mudança cultural, como a MB, é de vital importância realizar ações que incentivem a aprendizagem transformadora na organização. Para ele, organizações que se pautam por uma cultura transformadora realizam experimentos, trocam experiências e buscam constantemente conhecimentos que agreguem novos valores que possam gerar inovações. Dessa forma, expressam-se por inovadoras políticas, programas e práticas gerenciais, com a participação de todos na organização.

Segundo Alter (apud DAVEL; VERGARA, 2001), a inovação é sempre uma transgressão das regras estabelecidas, porque ela representa um atentado à ordem social. Ainda conforme Alter, para uma organização ser inovadora é imprescindível incentivar o comportamento inovador e, portanto, a aceitação de riscos, a negociação, o senso crítico e a capacidade de conviver com ambigüidades devem orientar as ações das lideranças.

Entretanto, para Friedberg (In BOUDON, 1995), a mudança organizacional não é natural, é uma construção, o produto de uma perturbação seguido de um processo de aprendizagem organizacional através do qual são inventadas e fixadas coletivamente novas regras do jogo e novas maneiras de jogar o jogo da cooperação conflitual. Conforme o autor, a cultura corporativa diz respeito ao conjunto de tradições e valores que caracterizam a organização, seu caráter conservador pode ser modificado através de um processo de aculturação dos grupos que dela fazem parte. Assim, os valores culturais precisam ser aceitos pelos integrantes dos grupos ou, caso não sejam, podem fazer com que surjam subgrupos e subculturas.

Ao mesmo tempo, é preciso considerar que todo processo de aprendizado apresenta também incertezas e tensões. Assim, o aprendizado social pode contribuir para melhorar as habilidades dos atores para enfrentar os desafios de um ambiente em mutação (CATALÁ In: BRESSER PEREIRA; SPINK, 2006).

TABELA 5 – CARACTERÍSTICAS CULTURAIS E A PRENDIZAGEM ORGANIZACIONAL TRANSFORMADORA

Aspectos da cultura organizacional	Características que inibem a aprendizagem de perfil transformador.	Características que incentivam a aprendizagem de perfil transformador.
Foco da ação organizacional	Foco nos processos, visando moldar as pessoas aos processos estabelecidos.	Foco nas pessoas. Os processos devem ser moldados às pessoas, não o contrário.
Postura das pessoas frente aos problemas	As pessoas são vistas como reativas, concentrando-se na resolução de problemas e não na criação de algo novo.	As pessoas acreditam em suas capacidades de mudar o seu ambiente e serem donas do seu próprio destino.
Resolução de problemas	Soluções compartimentalizadas. Privilegia-se o enfoque cartesiano da decomposição e posterior síntese.	Abordagem holística na solução de problemas. Um certo tempo de folga é permitido e desejado para a aprendizagem.
Fluxo das informações	As informações são divulgadas de forma seletiva. A posição e o acesso às informações conferem status e poder.	Estímulo à comunicação aberta. A informação flui de forma fácil e tranquila entre os componentes da organização.
Estruturação do trabalho	Ênfase na competição e no individualismo.	Ênfase na confiança, cooperação e no trabalho em equipe.
Percepção a	Crença na supremacia dos	Crença na vulnerabilidade

respeito do líder	líderes, que devem ser decisivos, firmes e dominantes.	dos líderes, vistos como orientadores que defendem as mudanças.
Precedência de interesses	As questões relacionadas às tarefas têm precedência sobre as que se referem aos relacionamentos.	Nenhum grupo em particular deve dominar o pensamento da gerência, independente do tipo de questão que seja responsável.

Fonte: Adaptado de Schein (1993a).

Outro trabalho interessante sobre o aprendizado das organizações foi realizado por Morgan (1997), ao considerar as principais barreiras ou fatores que inibem à aprendizagem organizacional. A primeira barreira definida por ele é a influência do enfoque burocrático, que impõem estruturas fragmentadas de pensamento aos seus membros e não encorajam os empregados a pensar por si próprios. A segunda está associada com o princípio da responsabilidade burocrática, pois quando os empregados são responsáveis pelo sucesso ou fracasso dentro de um sistema de recompensas e punições, verifica-se uma tendência a protegerem-se. A última barreira ao aprendizado é a existência freqüente de uma defasagem entre aquilo que as pessoas dizem e o que fazem.

Ainda no mesmo estudo, Morgan (1997) estabelece quatro diretrizes que orientam o desenvolvimento de um enfoque organizacional orientado para a aprendizagem. Primeiro, deve-se encorajar e valorizar uma abertura e flexibilidade que aceita erros e incertezas como um aspecto inevitável em ambientes complexos e mutáveis. Segundo, deve-se encorajar um enfoque de análise e solução de problemas complexos que reconheça a importância de exploração de diferentes pontos de vista. Terceiro, deve-se evitar a imposição de estruturas de ação em ambientes organizados. Por fim, a última diretriz que facilita o desenvolvimento da aprendizagem organizacional relaciona-se com a necessidade de fazer intervenções que criam estruturas e processos organizacionais aos quais ajudem a implementar as diretrizes anteriores.



Baseado nessa teoria, um grande desafio é implementar essas quatro diretrizes ou princípios em organizações com culturas fortes, que apresentam pouca tradição na aprendizagem organizacional transformadora como as organizações militares.

### **5.5 As Forças Armadas**

O papel das Forças Armadas de um país é sempre motivo de debate pela sociedade e, por esse motivo, exige conhecimentos profundos e especializados diante de um cenário de constante mutação. Para Carvalho (2005), a discussão, a justificação e a definição do papel das Forças Armadas em regime democrático cabem à sociedade e a seus órgãos de representação, de forma que apenas pode ser feita de modo eficaz com a ajuda de pessoas que disponham de conhecimentos especializados. Para Rizzo (1994), novas atitudes profissionais são necessárias ao desenvolvimento das Forças Armadas, em especial no contexto do regime democrático.

Como institucionalizado no contexto internacional, segundo Goodsmann (1996), o principal objetivo de uma força militar é prover a segurança externa de um país. Porém, para o autor, o debate da atualidade gira em torno de como as Forças Armadas podem ser utilizadas em missões pacíficas, de modo a beneficiar a sociedade. Pela Constituição vigente, percebe-se os principais aspectos da cultura militar, pois estabelece que as Forças Armadas são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem.

Para Dreifuss (In RIZZO, 1987) o papel das Forças Armadas é o de prevenir, esvaziar ou superar os conflitos de toda índole a fim de garantir de modo permanente a soberania popular, a integridade territorial, a vigência do sistema democrático e constitucional e a promoção do bem-estar dos cidadãos. Ainda conforme o autor, em virtude de representarem um assentamento histórico-nacional, as Forças Armadas são uma contextura vivencial, ideológica e política, estruturada burocraticamente e equipadas militarmente, o que as diferencia de todas as outras instituições e as denota um caráter singular.

Ao mesmo tempo, as Forças Armadas são escoradas em uma malha de serviços assistenciais, culturais, doutrinários e administrativo-legais, que diferenciam os militares como uma sociedade militar. Assim, as Forças Armadas representam uma sociedade militar

que monopoliza o uso da força bélica, que é detentora dos recursos estratégicos e que ainda é capaz de submeter os outros grupos sociais desarmados.

Portanto, no cenário democrático atual, uma questão fundamental é a de se definir a o posicionamento das Forças Armadas, e a necessidade de reformulação organizacional, de reestruturação educacional e de transformação ideológica. Para Dreifuss (In RIZZO, 1987), é preciso definir o caminho pela qual as Forças Armadas podem ser capazes de assimilar as mudanças e podem representar um objeto de transformação social, pois segundo ele, os militares desenvolveram uma concepção racional autoritária e especialmente conservadora no tocante às mudanças sociais e políticas do país.

Ao analisar a aprendizagem em um ambiente organizacional militar, faz-se necessário estudar as alternativas encontradas pela organização para lidar com as exigências decorrentes de sua tarefa específica. É evidente que as Forças Armadas de cada país apresentam características específicas de cada cultura nacional. Porém, a natureza da atividade desempenhada nesse tipo de organização permite identificar algumas características similares em termos de estruturas e valores organizacionais e ainda traços distintivos da cultura organizacional das Forças Armadas.

Para Rizzo (1994), como o emprego da força legítima é uma prerrogativa intransferível do Estado, existe uma ligação estreita entre a política, vista como campo de estruturação do poder e a função pública do exercício da coerção, que o Estado atribui a profissionais especializados. Assim, para o autor, a profissão militar desenvolve-se em organizações complexas que tendem, em razão de sua natureza centralizadora, hierarquizada e disciplinada, a condicionar o desenvolvimento da própria estrutura estatal. Para o autor, as Forças Armadas possuem uma estrutura fortemente burocrática, dotada de regras rígidas de funcionamento e de um direito próprio, universalmente conhecido (o Direito Militar). Para ele, o militar, muito especialmente o oficial, é uma categoria especial de funcionário público, e cuja força repousa na disciplina, organização, estrutura altamente profissionalizados.

## **5.6 Cultura militar**

Historicamente, a existência da profissão militar é devida aos interesses humanos em conflito e o possível emprego da violência para defender algum desses interesses. Conseqüentemente, a ética militar considera o conflito como um padrão universal que se encontra presente na natureza. Tem como principais valores a subordinação da vontade

individual à vontade do grupo, o corporativismo, a unidade, a tradição, a cooperação, a organização, a disciplina e a constante preparação para a guerra. Dessa forma, a ética militar contribui para aumentar a estabilidade na condução da instituição militar e reduzir a desagregação trazida pelas disputas internas e manutenção de poder. Como consequência, quanto maior for o grau de institucionalização, maior será a presença desses valores.

Outro aspecto histórico da cultura militar a ser analisado, é a formação dos jovens em Academias Militares, o que representou uma tendência internacional consolidada na primeira metade do século XIX, de profissionalização e burocratização da carreira militar (CASTRO, 1995). Conforme o autor, merece destaque o processo de democratização dos mecanismos de ingresso na carreira, pois, antes dessa época, os militares em geral eram mercenários ou recrutados quase que exclusivamente entre aristocracia, pois o posto a época não representava uma profissão, era apenas, respectivamente, um negócio ou uma ocupação secundária.

Mais tarde, com o processo de profissionalização das carreiras, cada vez mais o “espírito de corpo” e sua identidade deixaram de estar referido a uma classe aristocrática a passou a centrar-se na própria instituição. Seguindo a teoria burocrática, conforme Castro (1995), a aristocracia de berço e suas práticas foram progressivamente substituídas pela aristocracia do mérito, aferido através da educação. Esse processo reforçou uma característica da cultura militar facilmente identificada ainda nos dias atuais: um forte corporativismo e companheirismo.

Janowitz (1967) destaca a importância do companheirismo na cultura militar, ao destacar que os conceitos de honra e espírito marcial estão fundamentados em rituais de companheirismo. Huntington (1996) também aborda essa questão, ao afirmar que o militar enfatiza a importância do grupo contra o indivíduo, pois o sucesso em qualquer atividade exige a subordinação da vontade individual à vontade do grupo. Assim, tradição, espírito de corpo, unidade, comunidade têm alta conotação no sistema militar de valor.

No mesmo contexto de cultura organizacional militar, para alguns autores, toda tentativa de organização pode ser avaliada como modalidade de defesa contra a ansiedade. Na visão de Enriquez (1997), além de uma modalidade de defesa contra a ansiedade, a estrutura organizacional é a forma pela qual a organização procura obter a eficácia no trabalho e favorecer um modelo de controle social.

Seguindo esse pensamento, pode-se analisar a intensidade que assume essa característica da cultura em uma organização na qual a finalidade de sua existência está intimamente ligada ao enfrentamento da morte. É notório que uma organização militar impõe a seus membros o sacrifício da própria vida em prol de seus objetivos, compromisso que

assumem publicamente em juramento diante da bandeira nacional, e cujo cumprimento precede a quaisquer interesses individuais, em nome da coletividade da nação. É baseado nessa concepção que Frei Caneca (apud RIZZO, 1987) destaca alguns aspectos e virtudes da cultura militar, como a fortaleza do corpo, o valor n'alma, a paciência dos trabalhos, a vigilância na campanha, a continência nos costumes, a fidelidade à Pátria e a subordinação dos chefes. Para ele, a homogeneização das Forças Armadas, o respeito à hierarquia e ao comando profissional não devem ser realizados em torno à lealdade das chefias, mas sim aos ditames da lei.

Para Dreifuss (In RIZZO, 1987), quanto mais fechadas e isoladas, características históricas das organizações militares, mais corporativas tendem a serem as instituições no tocante aos seus fins, interesses, códigos éticos e morais, coesão e meios de autodefesa.

Já para Champy (apud BRESSER PEREIRA; SPINK, 2006), a cultura organizacional de instituições baseadas na autoridade, como são as militares, prega a obediência aos imperativos de uma cadeia de comando, e às exigências de uma tarefa rigidamente controlada.

Conforme Huntington (1996), a obediência é considerada como a essência da atividade militar, pois para ele apenas a execução fiel das diretrizes estabelecidas em níveis políticos e estratégicos assegura o êxito das operações. Por meio dela, juntamente com outros aspectos que asseguram a vinculação dos indivíduos à identidade grupal, busca-se garantir a conformação, a unidade e a padronização na organização.

Por ser tradicional, o principal aspecto da cultura militar a ser analisado diz respeito aos seus valores principais: a hierarquia e a disciplina. É talvez pela institucionalização histórica desses fundamentos que a burocracia Weberiana ainda esteja muito presente e seja praticada em organizações militares. Por esse motivo, essas organizações apresentam resistências a mudanças e a implementação de novos processos e sistemas de gestão.

Na análise de processos de mudança, a existência de um ambiente que facilite e propicie a aprendizagem, transformação e interação, interna ou externa, em organizações tradicionais como as militares, depende, diretamente, da liderança e das atitudes da alta direção.

### **5.6.1 O papel da liderança na mudança da cultura militar**

É notório que uma liderança transformadora exerce um papel fundamental, de modo que grandes líderes transformacionais são as pessoas capazes de dar sentido de direção, de

inspirar confiança, de colaborar para que uma maioria partilhe da mesma visão consensual sobre os benefícios e os custos da mudança necessária. (CATALÁ In: BRESSER PEREIRA; SPINK, 2006). Para o autor, a liderança é um aspecto vital da mudança institucional e na emergência de novos modelos mentais, percepções, aprendizados, mudança de atitudes e aquisição de novas aptidões. A mudança institucional, então, exige que o líder tenha visão, legitimidade, capacidade de tratar adequadamente o conflito, e ainda capacidade de atuar como catalisador do processo de aprendizado e de adaptação social.

Para Sobral e Peci (2008, p. 216), a liderança é um conceito controverso e de difícil definição, mas pode ser definida como “o processo social de dirigir e influenciar o comportamento dos membros da organização, levando-os à realização de determinados objetivos”.

Conforme a Organização Para Cooperação e o Desenvolvimento Econômico – OCDE (2002), a liderança é uma variável importante e crucial que conduz ao aperfeiçoamento da capacidade de gestão da organização e tem o poder de desempenhar papel integrador na organização. Assim, o cerne da liderança diz respeito à maneira como os indivíduos influenciam outras pessoas, particularmente no que tange ao acesso de sua motivação íntima. Ainda conforme a OCDE, a liderança é um dos elementos essenciais para a boa governança, que é descrita pelo modo pelo qual os valores subjacentes de uma nação são institucionalizados, envolvendo aspectos formais, como a separação de poderes, sistemas de controle e avaliação, processos de transferência de poder, transparência e responsabilidade.

Todavia, para que os valores sejam efetivos, devem estar entranhados na cultura, de forma a orientar a ação dos funcionários públicos. Foram, então, verificadas as tendências gerais de desenvolvimento da liderança em diversos países (OCDE, 2002, p. 14):

- Desenvolvimento de estratégias abrangentes.
- Estabelecimento de novas instituições.
- Desenvolvimento da liderança na formação de gestores.
- Definição de um perfil de competências para futuros líderes e identificação de líderes em potencial.

- Preocupação com o desenvolvimento sustentável da liderança.

Logicamente, não existe um modelo único ideal para a liderança, pois no setor público de cada país e, em cada tipo de organização, são encontrados valores próprios. Por essa razão, ao analisar aspectos da cultura militar, é importante analisar o papel da liderança dentro de uma perspectiva histórica, pois o chefe, nas Forças Armadas, representa o líder do campo de batalha, que sempre esteve à frente de seus comandados, conduzindo-os e orientando-os.

Nessa situação, o questionamento de uma ordem do chefe pode ser visto até mesmo como insubordinação, pois é o chefe que executa as tarefas mais importantes como a comunicação com o ambiente externo. Seguindo esse pensamento, para algumas lideranças, em algumas situações, a delegação de atribuições ou responsabilidades ainda é vista como perda de poder ou de *status*, pois ao longo da carreira é dada grande ênfase ao exercício da função de comando.

Justamente pela alta importância dada à liderança na cultura militar, a forte concentração do poder decisório nas mãos das chefias superiores pode acarretar sobrecarga de trabalho e desvio do planejamento. Ao mesmo tempo, a centralização da tomada de decisão pode cercear a capacidade de iniciativa dos funcionários e inibir os fluxos de comunicação horizontais (TEIXEIRA e SANTANA, 1995).

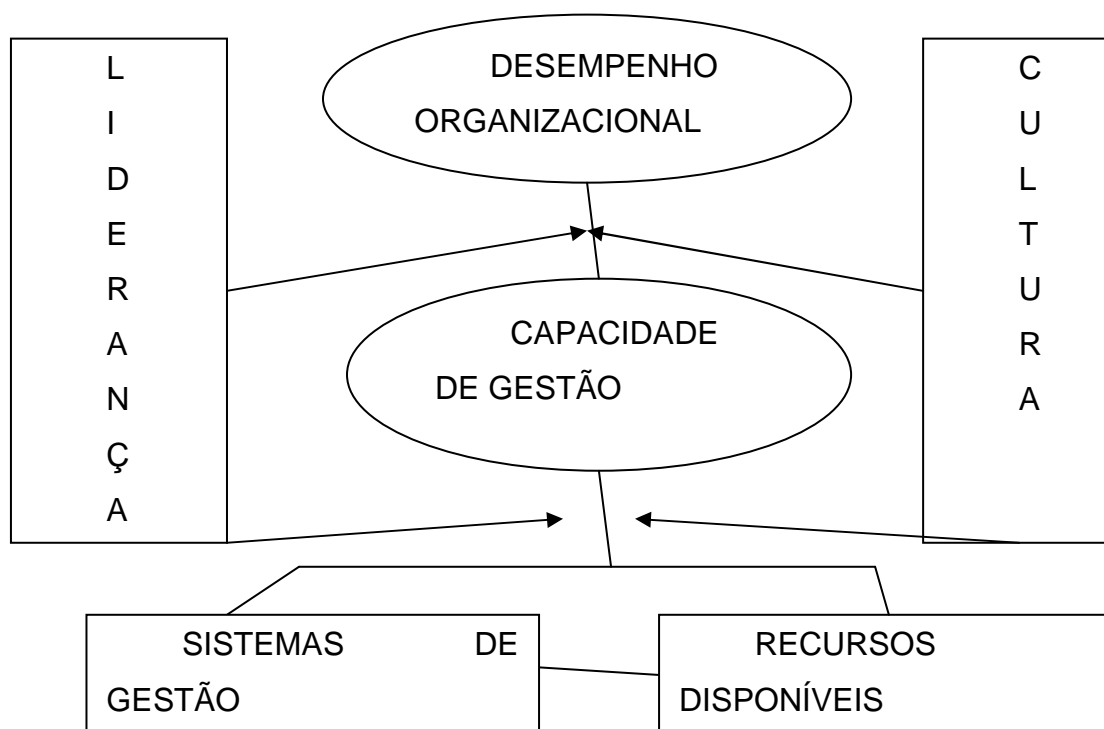
Portanto, para gerenciar de maneira eficaz uma variedade de demandas em um cenário de mudanças crescentes, são necessárias novas abordagens ao tema liderança, como melhor adaptação às tarefas de transformar, renovar e reinventar as organizações existentes para que sejam capazes de assegurar a coerência, transparência e coordenação das políticas e dos diversos interesses (OCDE, 2002). Portanto, o modelo clássico de liderança tem perdido terreno e as relações entre líderes e seguidores tem se modificado. Os líderes atuais no setor público precisam conquistar o engajamento dos liderados e encontrar maneiras de influenciar seus liderados efetivamente. Assim, a função dos gerentes não é mais apenas obter a obediência e falar aos subordinados o que devem e como devem fazer. Também não devem apenas controlar a execução do trabalho, mas exercer uma liderança capaz de mover um grupo de pessoas numa direção através de meios não coercitivos (STEWART, 1998).

Conforme Heifetz (1994), ao longo do tempo a atribuição mais importante dos líderes no setor público tem consistido em solucionar os problemas de adaptação e desafios enfrentados em um ambiente de mudança. Nesse sentido, a Administração Pública procura lideranças que sejam capazes de promover as adaptações necessárias e institucionais ao interesse público, pois segundo a OCDE (2002), a liderança desempenha um papel importante

na implementação da reforma do setor público por envolver dois dos mais importantes aspectos da reforma, que são as mudanças e as pessoas.

Percebe-se, então, a grande importância da liderança em um processo de aprendizagem e mudança cultural como a implementação de programas de gestão para um melhor desempenho organizacional em organizações militares. No âmbito de determinada cultura organizacional, a maneira como a liderança é exercida determina o nível da capacidade da gestão, ao mobilizar o uso dos recursos disponíveis. Nesse processo, a cultura organizacional, a liderança e a capacidade de gestão afetam direta ou indiretamente o desempenho organizacional, conforme figura 5, seja na forma de um elemento acelerador ou como um obstáculo (OCDE, 2002).

FIGURA 5 – INFLUÊNCIA DA CULTURA ORGANIZACIONAL NO DESEMPENHO ORGANIZACIONAL



Fonte: Adaptado de OCDE (2002, p. 25).

### 5.6.2 Aprendizagem na cultura militar

Da mesma forma que em outras instituições, o processo de aprendizagem em organizações militares envolve fatores da sua própria cultura. Nesse sentido, uma

característica importante a ser ressaltada da cultura militar e, conseqüentemente de suas instituições, é o fato de existirem tipos muito diferentes de organizações, como centros de instrução e formação, hospitais, navios e submarinos.

Em muitas dessas organizações, as pessoas permanecem trabalhando em tempo integral durante um longo período de tempo, de modo que foram enquadradas como instituições totais no conceito de Goffman (1987). Para ele, as instituições totais se caracterizam por serem estabelecimentos fechados que funcionam em regime de internação, onde um grupo relativamente numeroso de internados vive em tempo integral. Assim, a instituição funciona como local de residência, trabalho, lazer e espaço de alguma atividade específica, que pode ser terapêutica, correcional ou educativa.

Neste tipo de organização, segundo ele, pode-se identificar opressores e oprimidos, caracterizados pela equipe dirigente e pelo grupo dos internados, onde os primeiros modelam e os segundos são objetos de procedimentos modeladores. Goffman (1987) descreve as reações de controle que os dois grupos antagônicos exercem um sobre o outro: existe modelagem e resistências; vigilância permanente e recíproca; lutas e conflitos em todos os planos. O autor mostra ainda como o grupo dos internados se defende através de diversas táticas adaptativas e utilizando-se dos próprios recursos institucionais para construir um mundo contrário aos objetivos oficiais do estabelecimento. Goffman (1987) ainda apresenta o poder nas instituições como uma relação dinâmica de estratégias atuantes, presente em toda parte, em todos os lugares. Para ele, tais lugares revelam-se como multiplicidade de relações de forças, em um jogo permanente que, através de lutas e enfrentamentos incessantes, transforma, reforça, inverte, origina apoios e pontos de resistência.

Nessa análise, pode-se observar que existem diversos fatores que devem ser levados em conta em um processo de transformação e aprendizagem em uma organização militar. Para diminuir a possibilidade de conflitos, comuns em instituições totais, é importante o reconhecimento, como a prática de elogios verbais ou escritos, além da utilização da prática do *feedback*, a fim de que as pessoas possam corrigir possíveis erros ou otimizar as experiências bem sucedidas. Portanto, no contexto de instituições militares, é interessante analisar os aspectos que possam facilitar a aprendizagem organizacional. Para Schein (1993b) a aprendizagem organizacional representa um processo social que ocorre em uma comunidade de prática, onde as idéias em si não são suficientes. Nesse processo de aprendizagem organizacional, existem diversos fatores, incluindo os descritos no modelo (TABELA 5) de Schein (1993a), que exercem maior ou menor influência, mas que podem e devem ser adaptados no contexto de aprendizagem na cultura militar.



a) Foco da ação organizacional. Para criar um ambiente favorável a aprendizagem organizacional, conforme Schein (1996) deve-se diminuir o foco tradicional nos processos, alterando-se gradativamente para o foco nas pessoas. Esse processo de mudança apresenta enorme desafio em organizações militares, requerendo grande planejamento e o envolvimento primordial da alta direção, pois, tradicionalmente, essas organizações apresentam estruturas onde as pessoas são moldadas aos processos.

b) Postura das pessoas frente aos problemas. Em organizações militares, assim como em todo serviço público, ainda existe grande influência do modelo burocrático, onde as pessoas concentram-se na resolução de problemas e não na criação de algo novo. É necessário então, incentivar as pessoas a serem criativas e a acreditarem em suas capacidades de mudar o seu ambiente, sem medo de possíveis sanções para o caso de fracasso.

c) Resolução de problemas. Nesse fator, verifica-se a necessidade da visão sistêmica. Em organizações burocráticas ainda privilegia-se o enfoque cartesiano da decomposição e posterior síntese. Para a aprendizagem transformadora, a abordagem holística na solução de problemas é imprescindível.

d) Visão sistêmica. Este fator é considerado por Shein (1996) como um padrão ideal de comportamento organizacional no qual as atitudes dos membros da organização consideram os impactos das ações individuais nos resultados setoriais e globais, e mesmo suas repercussões no ambiente. No caminho da visão sistêmica, algumas práticas organizacionais se apresentam, como grupos de trabalho multidisciplinares e encontros periódicos entre membros de distintas unidades com a finalidade de integrar os diversos projetos, as ações e as políticas em andamento na organização. Na prática, verifica-se que o trabalho sistêmico é dificultado em função dos conflitos de poder, das barreiras de comunicação e de relacionamento existentes entre áreas. Nesse sentido, a compartimentalização e o rito a ser seguido pelo fluxo de informações inerentes a instituições com características tão próximas do modelo burocrático Weberiano como são as militares, dificultam o desenvolvimento da visão sistêmica, a participação e a agilidade no processo decisório.

e) Visão compartilhada. Com base em Schein (1996), é conhecida como a comunhão de propósitos conhecidos pelos membros da organização. Em torno de objetivos concretos e

legítimos, relativos à organização, leva as pessoas a se empenharem em conjunto por livre vontade, de forma a contribuírem para a consecução dos objetivos de modo efetivo. Desta forma, para haver um clima propício a aprendizagem organizacional e a institucionalização de novos programas e processos, as pessoas de todos os níveis da organização devem ter conhecimento e percepção sobre os principais aspectos e mudanças envolvidos, além de questões básicas como missão e novas metas da organização.

f) Fluxo das informações. Refere-se à percepção sobre o quanto as informações circulam e como tal processo ocorre. A divulgação das informações depende normalmente do bom senso de quem as detenha ou pelo que se acredita ser o interesse dos subordinados. Dessa maneira, as informações estratégicas e as decisões que estão sendo estudadas pela alta direção, bem como os fracassos, muitas vezes não são divulgados. Esse processo é prejudicial à organização e facilmente encontrado em organizações tradicionais, pois o conhecimento do que está sendo feito, bem como a divulgação dos erros, ajudam no aprendizado organizacional. Até mesmo o sucesso, que deve ser fonte de reforço positivo e motivação, muitas vezes não é difundido adequadamente, de modo que muitas vezes as pessoas da organização acabam tomando conhecimento apenas na sua publicação. Além disso, muitas vezes existe dificuldade de compartilhar informações em razão da deficiência em termos de tecnologia de informação.

g) Estruturação do trabalho, relacionamento, comunicação e trabalho em equipe. O relacionamento representa a interação entre os indivíduos em diversas perspectivas, desde a pessoal até a profissional; a comunicação é representada pela capacidade de transferência de significados de uma pessoa para outra, na forma de idéias ou informações; e o trabalho em equipe é visto como o produto do relacionamento e da comunicação entre pessoas visando um objetivo comum para o grupo. Assim, de maneira a facilitar a ação transformadora na organização é necessário que, nas relações interpessoais entre superiores, pares e subordinados, no interior de cada setor ou entre grupos de trabalho, exista um clima que facilite o relacionamento, a comunicação, a cordialidade e a franqueza. Dessa forma, diminui-se a ênfase na competição e no individualismo, passando-se para um quadro imprescindível para o sucesso da organização, representado por confiança, cooperação e trabalho em equipe.

h) Percepção a respeito do líder. Nas organizações militares, historicamente, e até mesmo pelos valores existentes e cultuados, conforme já estudado, é dominante a crença na

supremacia dos líderes, que devem ser decisivos, firmes e dominantes. Assim, a crença na vulnerabilidade dos líderes, vistos como orientadores que defendem as mudanças e que cometem erros, característica que incentiva a aprendizagem de perfil transformador na organização, representa um grande desafio.

i) Ação monitorada. Representa a ação de verificar não só a eficiência dos métodos, mas também a eficácia dos mesmos. Verifica-se que a aprendizagem acontece quando resultar em uma ação modificada e, portanto, sem o acompanhamento e o monitoramento, não se poderá verificar até onde se obteve êxito, corrigindo, melhorando e sedimentando, desta forma, as experiências aprendidas. É importante então, que a ação monitorada seja acompanhada de uma mudança de foco não apenas de meios para resultados, mas também na forma como os resultados são atingidos, em direção ao aprendizado contínuo. Como ressalta Schein (1993 a, b) a cultura é tanto consequência das experiências e aprendizagens das organizações, quanto base para sua capacidade de aprendizado continuado.

j) Receptividade à inovação: Segundo Schumpeter (1961), o sucesso de uma organização está profundamente relacionado com a sua capacidade de inovar e com a receptividade da organização na adoção dessas idéias inovadoras. Assim, pode-se considerar que uma organização é receptiva à inovação quando ela investe no desenvolvimento de seus recursos humanos e quando o seu padrão de interação social inclui a discussão e a aceitação de novas idéias e propostas de mudanças em seus processos de trabalho. Normalmente, em organizações militares, as inovações são recebidas primeiramente e cuidadosamente estudadas em um segundo momento, pois existe grande preocupação com o impacto que causará ou que poderá causar. Este cuidado da organização em filtrar e ponderar pode ser considerado como uma resistência às mudanças organizacionais.

Analisando-se todos esses fatores, percebe-se que as resistências e barreiras à aprendizagem transformadora ainda estão muito presentes na cultura militar. Nesse contexto, conforme Kliksberg (apud NOGUEIRA, 1998), ao enfatizar as estruturas fixas, permanentes, rígidas, caminha-se em sentido oposto ao da adaptação e pode-se acabar limitando a capacidade da organização para reagir diante de situações de mudança.

Portanto, de modo a implementar, efetivar e perpetuar uma mudança inovadora, é necessário o estabelecimento de processos de institucionalização de práticas requeridas e também a desinstitucionalização de outras práticas que representam resistências a

modernização, ainda que sejam historicamente e repetidamente praticadas, como as práticas burocráticas, de maneira a estabelecer novos paradigmas na gestão pública militar.

Conforme Meyer e Rowan (1991), a institucionalização é despersonalizada e tem por consequência um processo muito mais forte e estável de internalização de valores, devido à sua interligação com as relações sociais no nível coletivo da sociedade. Por conseguinte, nas organizações, a cultura corporativa superpõe valores paternos institucionalizados que podem ou não dar-lhe suporte. Assim, o êxito de uma cultura corporativa de inovação na gestão pode depender de como esta se integra à inovação ou complementa os valores já institucionalizados.

## 6 O PROCESSO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO NAS ORGANIZAÇÕES MILITARES

### 6.1 Teoria institucional e institucionalização

São muitos os desafios para quebrar as resistências ao processo de implementação de uma cultura orientada para desempenho com base em indicadores de resultados em organizações militares. Estes obstáculos, para serem superados, necessitam de um processo de desenvolvimento institucional das estruturas de governo, pois a continuidade, o aprofundamento e a institucionalização dos programas representam um enorme desafio para a Administração Pública.

A mudança institucional é dependente da demanda entre a capacidade de oferta ou de resposta, de modo que os atores ou agentes da mudança institucional são os dirigentes das organizações ou movimentos sociais, políticos, econômicos ou militares (CATALÁ In: BRESSER PEREIRA; SPINK, 2006). Conforme o autor, a demanda da mudança institucional é derivada da percepção de que os novos arranjos institucionais permitirão auferir lucros, tanto individuais como coletivos. Já a oferta depende de capacidade e vontade da ordem política vigente em promover novos arranjos institucionais.

No caminho da mudança institucional, segundo Goulart e Vieira (2003), a organização se esforça para se adaptar às condições produzidas no ambiente pelos elementos que predominam na construção do suporte cultural, pois é essa adaptação que determina a sua capacidade de trocar materiais, energia e informações com os outros elementos que constituem o espaço de legitimação. Para os autores, a organização pode também querer inovar, buscando modificar esses elementos para torná-los mais favoráveis a si na construção do suporte cultural.

Segundo Mendonça e Amantino-de-Andrade (2003), a teoria institucional esclarece o modo pelo qual o ambiente pode modelar as organizações. Citam Pettigrew (MENDONÇA; AMANTINO-DEANDRADE, 2003), para destacar que a ação e a mudança, no contexto ambiental e organizacional, envolvem um complexo quadro de interações em dinâmica permanente.

Conforme March e Simon (1957), as finalidades de uma organização não bastam para explicar seu comportamento, pois ele depende do modo como uma organização consegue motivar seus membros a participar, a aceitar os fins da organização e ainda a contribuir para

sua realização. O grande questionamento, portanto, o que pode favorecer a motivação do pessoal e como podem ser mudados os campos institucionais, levando-se em conta principalmente às formas de resistência nesse processo.

Di Maggio e Powell (1983) definem campo institucional como aquelas organizações que constituem uma área reconhecida da vida institucional. Ele inclui um conjunto de ordenamentos e padrões sociais onde os rompimentos do padrão são contra-atacados de modo regulado, por atividades repetitivas, controles socialmente construídos, e por algum conjunto de recompensas e sanções (JEPPERSON, 1991).

Percebe-se que a institucionalização tem sido objeto de estudo em variadas áreas do conhecimento, mas principalmente por diversos autores da teoria institucional e dos estudos organizacionais. Ela é representada pelo processo de transformar crenças e ações em regras aceitas de conduta social. Ao longo do tempo, por influência de mecanismos de aceitação e reprodução, tais regras tornam-se padrões e passam assim a serem encaradas como rotinas naturais, ou concepções amplamente compartilhadas da realidade (BERGER & LUCKMANN, 1967).

Para Selznick (1949), a institucionalização pode ser entendida como o processo pelo qual uma organização desenvolve uma estrutura de caráter distintivo. Portanto, é algo que acontece com a organização com o passar do tempo, refletindo sua história, seu pessoal, os grupos englobados, os diversos interesses criados, e a maneira como ela se adaptou ao ambiente (SELZNICK, 1971).

Conforme Reed (In CLEGG; HARDY; NORD, 1999, p.79), a teoria institucional tem como preocupação central “o processo cultural e político por meio do qual os atores e seus interesses/valores são institucionalmente construídos e mobilizados no apoio de certas lógicas organizacionais em detrimento de outras”. Para ele, a teoria exige que sejam conectados: as práticas e os processos com as racionalidades e estruturas; e a ordem negociada com o controle e o poder estratégico.

Uma outra interessante abordagem sobre a teoria institucional e o processo de institucionalização foi apresentada por Oliver (1991), ao considerar que, uma vez que as normas e valores sociais se tornam um padrão de ação, as organizações os reproduzem de modo contínuo. Portanto, perante a necessidade de estabelecer uma estratégia, as organizações podem aderi-los de modo não-consciente. O autor ainda considera que as organizações respondem às exigências institucionais de acordo com a sua capacidade interna. Nesse processo, o confronto entre a necessidade de manter a eficiência e a desejada conquista de legitimidade institucional transforma-se em fonte de conflito nas organizações.

No Brasil, a teoria neo-institucional teve grande acolhida no campo de estudos organizacionais e tem sido utilizada para entender melhor outros temas. Conforme relatam Caldas e Fachin (2005), o institucionalismo tem sido muito utilizado para entender o processo de institucionalização e a sua aplicação nas organizações, como em programas de qualidade e em outros campos.

No esforço para obter ou simplesmente manter a legitimidade, as organizações tendem a seguir processos isomórficos (DIMAGGIO; POWELL, 1983), ou seja, adotar mudanças, a partir de linhas de ação já definidas anteriormente, culturalmente aceitas pela sociedade, mesmo que lhes prejudique a eficiência. DiMaggio & Powell (1983) relatam que o isomorfismo institucional decorre de três mecanismos básicos, que podem operar ao mesmo tempo: o isomorfismo coercitivo, que surge diante de um mesmo contexto econômico, legal e político em que as organizações adotam estratégias similares; isomorfismo mimético, que é relacionado com a imitação de estratégias implantados pelos concorrentes; e ainda o isomorfismo normativo, que é relacionado com a crescente especialização dos membros e com o compartilhamento de normas e rotinas de trabalho.

Como praticamente todas as organizações são orientadas para agirem conforme padrões, elas acabam apresentando comportamentos homogêneos, com poucas diferenças trazidas pela subjetividade dos integrantes da organização. Podem, entretanto, procurar inovar, buscando alinhar suas ações com outros aspectos culturais da sociedade na busca de mudanças institucionais. Nesse caminho, a composição do campo institucional por meio de valores, vincula-se diretamente ao posicionamento estratégico adotado pela organização, sendo necessária a coordenação entre as ações internas e as ações estratégicas para a mudança, de modo a pensar estrategicamente.

## **6.2 Institucionalização de mudanças na gestão de organizações militares**

No processo de mudança, organizações que estão passando por problemas podem, como parte inerente de sua procura por soluções, levar em consideração as soluções desenvolvidas por outros (DiMAGGIO e POWELL, 1983). Esse representa o caso do Programa Netuno, aplicado recentemente nas organizações militares da Marinha, e que é oriundo do Programa GesPública, já notoriamente utilizado em outras organizações públicas. Para tanto, a adoção necessita conter características que tornem viável a reorientação técnica para a organização. Isso pode acontecer através de arranjos políticos internos que fazem com que as

organizações sejam mais ou menos receptivas aos processos de mudança (MARCH e SIMON, 1957).

Nesse processo de institucionalização, o grande desafio para a gestão pública e, mais precisamente para as organizações militares tradicionais, é conseguir, utilizando a teoria institucional, institucionalizar novos modelos e programas de gestão, na tentativa de modificar os padrões até então existentes em prol de melhor prestar serviços aos cidadãos.

Um caminho para a mudança cultural e a institucionalização de novos métodos e programas de gestão como o Programa Netuno em organizações militares, pode ser a utilização do modelo de processo de institucionalização desenvolvido por Tolbert e Zucker (1996), adaptado e representado na figura 6.

Conforme o modelo, o processo de institucionalização se inicia com os fatos que incentivam a inovação, como legislações, forças do mercado e mudanças tecnológicas. No caso do Programa Netuno, a inovação está relacionada com a necessidade de tornar a Administração Pública mais efetiva e menos burocrática, a fim de prestar melhores serviços à sociedade. Para tanto, foi influenciada por vários fatores: as forças do mercado, que são representadas pelos cidadãos no modelo da Administração Pública; a legislação, já instituída no caso do Programa pelo governo federal; e as mudanças tecnológicas, relacionadas à sistemas de informação, inerentes ao processo de desburocratização.

A partir da inovação, segue-se no processo a fase de habitualização, também chamada de pré-institucionalização, que é definida pelos autores como sendo o desenvolvimento de comportamentos padronizados para a solução de problemas e a associação de tais comportamentos a estímulos particulares (TOLBERT; ZUCKER, 1996). Nessa fase, é importante que os decisores organizacionais compartilhem uma base de conhecimentos e informações que tornem a mudança factível e atraente. Deve-se, então, embasar a inovação nesta fase com teorização e adoção de constante monitoramento,

Um terceiro passo necessário em direção ao sucesso na implementação de novos programas é a fase de objetivação, que pode ser considerada como o desenvolvimento de significados gerais socialmente compartilhados e ligados ao comportamento, representando um envolvimento necessário para a transposição de ações. A objetivação envolve também, o desenvolvimento de consenso entre os decisores da organização sobre a crescente adoção da inovação por organizações semelhantes. Nessa fase, estudos de monitoramento interorganizacional e a correta teorização dos programas exercem grande influência. Em organizações em que foram realizados processos de objetivação, a mudança na estrutura deixa de ser simples imitação para adquirir uma base normativa. Esse estágio também é conhecido



como semi-institucionalização e encaixa-se perfeitamente na implementação de programas de qualidade e desenvolvimento gerencial.

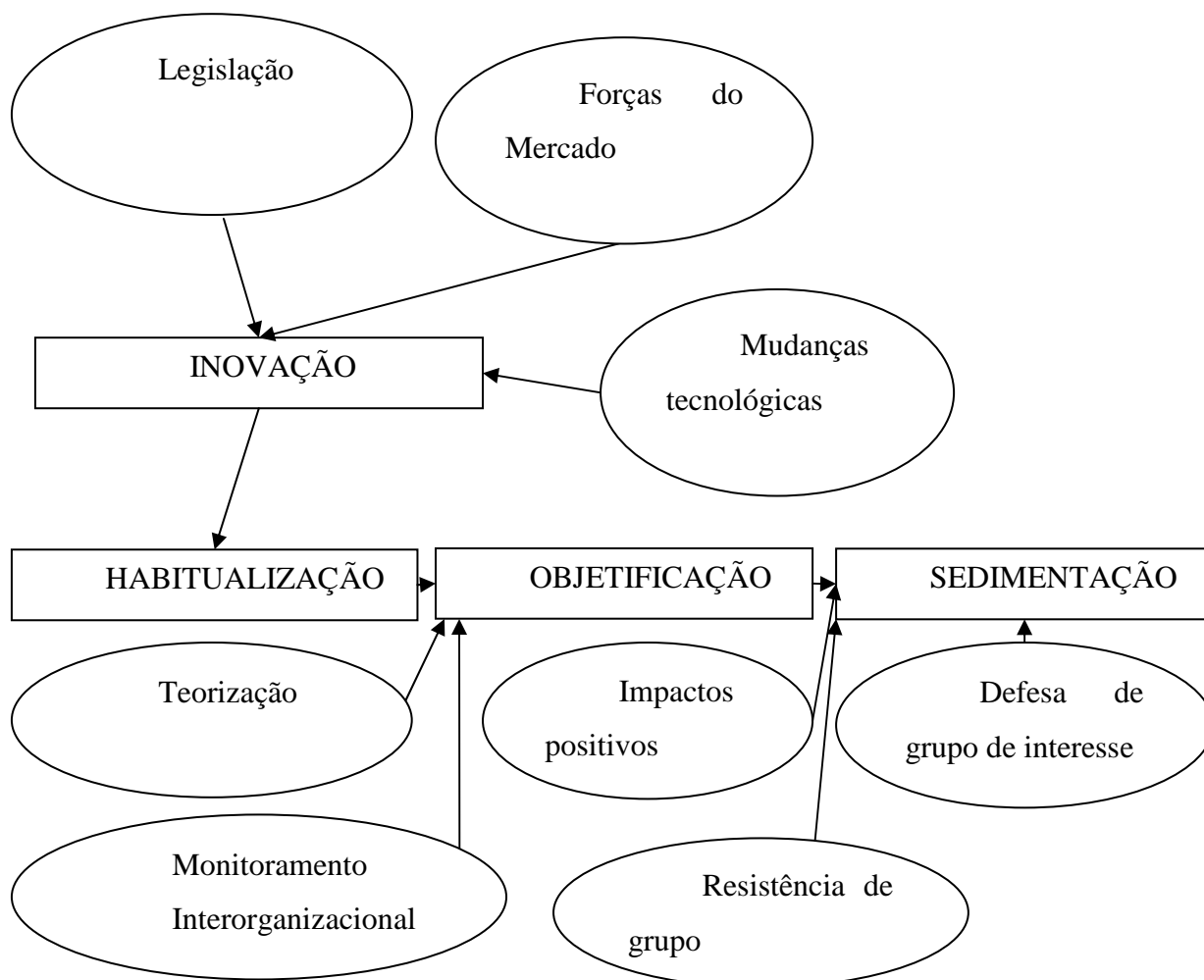
Nesse estágio, é comum ocorrer uma vida curta das inovações, por serem consideradas modismos ou manias, apesar de terem adquirido caráter normativo, pois os participantes do processo estão conscientes que a qualidade dos programas ainda não foi suficientemente testada. Este desafio apenas será superado quando a estrutura atingir sua completa institucionalização e, então, os atores realizarão avaliações independentes. Portanto, nessa etapa, principalmente nas instituições militares, é fundamental que ocorra uma mudança cultural a fim de que sejam diminuídas as possíveis resistências, de forma que exista envolvimento da alta direção e participação de todos os servidores.

Por fim, o último estágio do modelo do processo de institucionalização nas organizações é conhecido como sedimentação, que representa a total institucionalização e envolve a continuidade histórica da estrutura e a sua sobrevivência, mesmo com a modificação dos membros da organização. Caracteriza-se pela prorrogação de suas estruturas para todos os atores do processo por um longo período. É fundamental neste estágio a identificação dos fatores que afetam a abrangência do processo de difusão e de conservação da modificação desejada, como os grupos de interesse envolvidos, as resistências inerentes ao processo e ainda a avaliação de impacto.

Algumas características históricas e culturais das organizações militares, conforme visto, podem dificultar o processo de sedimentação e por esse motivo devem ser analisadas, de forma que exista um ambiente propício ao processo de institucionalização, tais como: o descrédito gerado por falhas em programas de gestão e de qualidade aplicados anteriormente; a falta de comprometimento de parte da alta direção nos programas; a falta de qualificação do pessoal; e o acúmulo de funções em razão da falta de pessoal.

Também deve ser analisada a alta rotatividade dos servidores militares, pois o tempo normal de permanência na mesma organização, normalmente, não passa de alguns anos, em virtude da própria atividade militar. Em contrapartida, existem servidores civis que acabam por se perpetuarem na organização, e que podem favorecer o processo de sedimentação. Como solução, algumas ações podem ser tomadas na tentativa de minimizar essas dificuldades, como aumentar o tempo dos servidores militares em cada organização e ações embasadas na gestão do conhecimento para que as informações e as modificações não se percam.

FIGURA 6 - PROCESSOS INERENTES À INSTITUCIONALIZAÇÃO



Fonte: Adaptado de Tolbert e Zucker (1996).

Um dos fatores abordados em diversos estudos sobre o processo de institucionalização é a existência de um conjunto de atores que são afetados adversamente pelas novas estruturas e, portanto, podem adotar uma postura contrária de resistência. Mesmo que não exista uma oposição direta, a sedimentação pode ser prejudicada pelo não alcance dos objetivos desejados e esperados. Ao superar as barreiras chega-se a sedimentação, que representa a total institucionalização, onde a promoção continuada e os benefícios demonstráveis são necessários para contrabalançar as tendências entrópicas e, assim, assegurar a perpetuação da estrutura no tempo (ZUCKER, 1988), objetivo final das organizações.

Em relação ao processo de institucionalização em grandes e centralizadas organizações como são as organizações militares, um fator favorável encontrado é a

existência de estudos como os de DiMaggio e Powell (1983), os quais demonstram que, quando este tipo de organização adota uma postura inovadora ao adotar uma nova estrutura, esta estrutura tem maior probabilidade de se tornar totalmente institucionalizada do que em outras organizações.

Em complemento, outros fatores devem ser analisados no processo de institucionalização nas organizações, como o processo de desinstitucionalização de práticas consideradas prejudiciais ao processo de mudança e ainda as diferenças existentes entre os variados tipos de organizações. Este fator deve ser levado em conta nas instituições militares, pois são necessárias adaptações para cada tipo de estrutura. Outros fatores a serem analisados são os custos envolvidos e o grande número de atores envolvidos no processo de mudança, pois, conforme DiMaggio e Powell (1983), quanto menores os custos e maior o grupo, maior a probabilidade de sucesso na institucionalização.

### **6.2.1 O processo de desinstitucionalização**

Outro aspecto importante a ser analisado no processo de institucionalização de novos programas de gestão é o processo de desinstitucionalização de antigos processos e/ou programas, como processos e práticas tradicionais burocráticos, ainda muito existentes em quase toda a Administração Pública Brasileira e que também representam barreiras à inovação. A dificuldade existente nesse processo é o fato de requerer uma grande mudança no ambiente que possa permitir a um grupo de atores sociais, cujos interesses estejam em oposição à estrutura, a ela se opor conscientemente (TOLBERT; ZUCKER, 1996).

Conforme Oliver (1992), a desinstitucionalização representa a deterioração gradual da aceitação e uso de práticas institucionalizadas. Ao explicar a desinstitucionalização, normalmente é verificado pelos teóricos que um quadro de mudança somente pode ser levado a efeito com atores e lideranças com poder, como empreendedores institucionais.

### **6.2.2 O processo de institucionalização e o jogo de poder**

Além dos fatores elencados, é primordial analisar as relações de poder nas organizações para o sucesso do processo de institucionalização. Sendo o jogo de poder nas organizações um processo dinâmico, os elementos formais da estrutura organizacional

adquirem também um caráter dinâmico, pois a mudança representa fonte e informação sobre alteração do arranjo de poder dentro da organização (MORGAN, 1997).

Nessa perspectiva, dentre diversos estudos, Faria (2003) ressalta o estudo realizado por Friedberg (1995), para quem todo poder supõe uma estruturação de campo, uma regulação de comportamentos dos atores implicados, o que resulta em uma relação de troca e em um jogo com regras definidas que regulam a ação. Ele também enfatiza a cooperação entre os indivíduos, com a finalidade de realizar um objetivo comum ou um projeto que interesse aos atores envolvidos. Faria (2003) ainda enfatiza que a maioria dos estudos sobre poder refere-se a ele como sendo uma condição de realização de uma ação, que pode ser obtida pela coerção, autoridade, influência, dependência ou até mesmo domínio psicológico, com ou sem resistência, baseada ou não em um sistema de regras, de forma negociada ou imposta. Nesse processo de institucionalização, para o autor, o poder deve ser visto não mais como um recurso determinístico e manipulável, mas sim como um conjunto de relações onde todos os atores operam. Compreender como as novas identidades são criadas por redes interorganizacionais ajuda, portanto, a definir as tensões que podem minar os relacionamentos. Dessa forma, assim como essas redes de poder limitam, também possibilitam, de modo que existe espaço para a mudança, baseado nas relações, na produtividade, e na representação do poder como esforços colaborativos que conseguem a realização de rupturas e o alcance dos objetivos (FARIA, 2003).

Portanto, pode-se perceber que a análise de todos os fatores do processo de institucionalização e desinstitucionalização são fundamentais para a implementação e para o sucesso de programas públicos que necessariamente geram mudanças nas organizações, como é o caso do Programa Netuno, implementado na Marinha do Brasil, considerando as premissas do Programa GesPública do Governo Federal.

## **7. O PROGRAMA NETUNO**

Em relação à gestão pública, em consonância com as metas do Governo Federal quanto à gestão por excelência, o Comandante da Marinha (CM) aprovou em 2007 o Programa Netuno, a versão do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização para a cultura naval brasileira. É um processo administrativo destinado a aprimorar a gestão nas organizações militares, baseado na capacitação profissional. Assim como o Programa GesPública, o Programa Netuno tem por fundamento a melhoria contínua, contendo os mesmos processos de auto-avaliação e validação. Dessa forma, de acordo com o resultado obtido, as Organizações Militares (OM) podem participar do concurso promovido pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

### **7.1 A Marinha do Brasil**

A Marinha do Brasil é uma instituição baseada na hierarquia e disciplina que desempenha o papel importante e reservado do Poder Naval em tempo de paz, respaldando a ação política do governo no campo das relações internacionais e mantendo-se atualizada, pronta a se expandir quando necessário.

Conforme sua página na internet sua missão é: preparar e empregar o Poder Naval, a fim de contribuir para a defesa da Pátria; estar pronta para atuar na garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem; atuar em ações sob a égide de organismos internacionais e em apoio à política externa do País; e ainda cumprir as atribuições subsidiárias previstas em lei, com ênfase naquelas relacionadas à autoridade marítima, a fim de contribuir para a salvaguarda dos interesses nacionais.

O Poder Naval é descrito como a parcela militar do Poder Marítimo, e dele se origina, para sua própria proteção e segurança, de modo a garantir os meios necessários para utilização do potencial de suas águas. Portanto, à Marinha compete, com suas forças, bases navais, arsenais e estabelecimentos, garantir a capacidade de uso do mar, sejam quais forem as condições e ocasiões. Já o Poder Marítimo de um país é mais amplo, pois se constitui da capacidade de administrar e de dar apoio às atividades ligadas ao mar.

Ainda conforme o sítio eletrônico da MB, a Força tem como visão de futuro ser moderna, equilibrada e balanceada, disposta de meios navais, aeronavais e de fuzileiros

navais compatíveis com a inserção político-estratégica do nosso país no cenário internacional e, em sintonia com os anseios da sociedade brasileira, devendo estar permanentemente pronta para atuar no mar e em águas interiores, de forma singular ou combinada, de modo a atender aos propósitos estatuídos na sua missão.

## **7.2 Estrutura da Marinha do Brasil**

A Marinha do Brasil é uma instituição complexa, com um efetivo aproximado de setenta mil pessoas, que tem em sua estrutura uma grande variedade de tipos de organizações (mais de trezentas), de maneira que cada uma apresenta características distintas, marcadas por culturas específicas, influenciadas pela região onde se localizam, pelo porte da organização e também pela tarefa que executam. Possui em seu efetivo tanto homens como mulheres, categorizados em Oficiais e Praças, das mais diversas áreas de atuação exercendo atividades que contribuem para a atividade fim da Marinha.

Desse modo, o organograma da Força (ANEXO A) é composto por organizações como bases terrestres até navios e submarinos, o que explica a necessidade de adaptações para cada tipo de estrutura na implementação de programas. Esse é um fator positivo do Programa Netuno, pois permite a elaboração dos itens a serem avaliados pela própria organização, em função de suas especificidades.

## **7.3 Gestão na Marinha do Brasil**

Em relação à gestão pública, da mesma forma que as demais instituições, a Marinha do Brasil vem passando por modernizações e inovações necessárias, conforme as palavras de Lês Metcalfe & Sue Richards apud ABRUCIO (In BRESSER PEREIRA; SPINK, 2001):

“(...) o setor público não está numa situação em que as velhas verdades possam ser reafirmadas. É uma situação que requer o desenvolvimento de novos princípios. A Administração Pública deve enfrentar o desafio da inovação mais do que confiar na imitação. A melhoria da gerência pública não é só uma questão de se estar em dia com o que está ocorrendo na iniciativa privada: significa também abrir novos caminhos.”

Reconhecidamente, a Marinha do Brasil possui instrumentos de gestão que servem de referência para outros órgãos, devido à inovação que trouxeram para a Administração Pública, como o Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI), criado a partir de um sistema existente na MB, e o modelo de administração das Organizações Militares Prestadoras de Serviços (OMPS), com base no contrato de gestão e controle de custos e metas a atingir, que recebeu o prêmio “Hélio Beltrão”.

Nesse sentido, em consonância com as metas do Governo Federal quanto à gestão por excelência, o Comandante da Marinha aprovou em 2007 o Programa Netuno, a versão do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização para a cultura naval brasileira. Representa um processo administrativo destinado a aprimorar a gestão nas Organizações Militares, baseado na capacitação profissional e, de acordo com o resultado obtido, a OM poderá participar do concurso PQGF, promovido pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Destaca-se na Marinha do Brasil, pela participação e premiação o Centro de Análises de Sistemas Navais (CASNAV), que é uma organização militar localizada no complexo do Arsenal de Marinha do Rio de Janeiro (AMRJ) e integrante do Sistema de Ciência e Tecnologia da Marinha. O órgão foi reconhecido como órgão da área de Ciência e Tecnologia da Administração Pública Federal em 1993 e trabalha em regime de autonomia de gestão, como uma Organização Militar Prestadora de Serviços de Ciência e Tecnologia (OMPS-C), pois não recebe recursos orçamentários, à exceção dos salários de seus integrantes.

Conforme o endereço eletrônico do CASNAV, sua primeira e grande tarefa consistiu na avaliação operacional de novos navios de guerra adquiridos na Inglaterra, na década de 1970 - as primeiras plataformas de combate brasileiras a possuir sistemas de armas e de propulsão informatizados. Nessa ocasião pôde-se, pela primeira vez na Marinha, obter dados sobre as possibilidades e limitações de desempenho de meios de combate projetados única e exclusivamente para o seu emprego. Ainda nos anos 80, outros empreendimentos se seguiriam, como: a informatização dos jogos de guerra; a modelagem do sistema de comando e controle para as Forças Armadas; a análise do sistema de apoio logístico da MB; o desenvolvimento de cifras criptográficas para a segurança das comunicações; o desenvolvimento de ferramentas para o apoio à decisão, como o Sistema Pítia, de construção de cenários prospectivos; e de Sistemas de Gestão Eletrônica de Documentos (GED).

A missão descrita pelo CASNAV é contribuir para o aprimoramento do processo decisório e do emprego de meios e sistemas da Marinha do Brasil. Para a consecução de seu propósito, cabem ao CASNAV as seguintes tarefas: realizar a avaliação operacional de

sistemas e meios navais; pesquisar e desenvolver procedimentos e táticas de emprego para os sistemas e meios navais; projetar e desenvolver sistemas de informação para apoio à decisão; prestar assessoria técnica para a tomada de decisão aos diversos níveis de direção da MB; pesquisar e desenvolver algoritmos e sistemas aplicáveis à segurança da informação; prover apoio tecnológico às atividades de manutenção de sistemas digitais operativos; e prover orientação técnica em suas áreas de competência.

A organização obteve em 2003 a certificação ISSO 9001:2000 em alguns processos finalísticos, e premiação no 8º Concurso de Inovação na Gestão Pública Federal, pelo projeto Sistema de Gerência de Documentos Eletrônicos da Marinha (SiGDEM), o que demonstra a importância dada à qualidade dos serviços prestados e produtos. Desse modo, o CASNAV deseja ser um centro de excelência em análise de sistemas, pesquisa operacional e engenharia de sistemas no âmbito militar brasileiro, a fim de se situar entre as lideranças da comunidade científica e tecnológica, fundamentado na capacitação e motivação dos seus integrantes, de modo a contribuir para a evolução tecnológica da MB.

Na busca pela qualidade de serviços, produtos e processos, o CASNAV tem participado e obtido sucesso em concursos de prêmios de qualidade do Governo Federal desde 1998, sendo a única organização da Marinha do Brasil até o momento a ser reconhecida pelo Prêmio Qualidade do Governo Federal, de forma que representa um exemplo de sucesso de gestão na MB, o que deve servir de exemplo a ser seguido pelas demais organizações da MB.

Merecem destaque também as três premiações recebidas pelo CASNAV na Faixa Bronze, nos anos de 2004, 2005 e 2007. Para mudar esse quadro, a fim de que as demais organizações militares da Marinha do Brasil aprimorem seu modo de gestão de forma padronizada, foi implementado pela MB, a partir de 2007, o Programa Netuno, com o objetivo de modernizar seu sistema de gestão e prestar serviços com mais qualidade.

#### **7.4 Implementação e objetivos do Programa Netuno**

Conforme o sítio da MB, o processo de implementação do programa ocorreu em cinco etapas:

- a) divulgação e conscientização, destinada à apresentação do programa aos comandantes, diretores e demais oficiais;



b) capacitação de pessoal, voltada para a qualificação profissional dos oficiais para serem multiplicadores do conhecimento necessário à implantação do programa.

c) institucionalização, visando à auto-avaliação dos processos executados pela OM, segundo critérios específicos – liderança, estratégia e planos, cidadãos e sociedade, informação e conhecimento, pessoas, processos e resultados.

d) validação e premiação, que será realizada sob a coordenação dos Órgãos de Direção Setorial (ODS), ou do Comandante do Distrito Naval, e tem o propósito de confirmar a auto-avaliação realizada pela organização militar. De acordo com critérios pré-estabelecidos, a OM que se destacar receberá prêmios;

e) publicidade dos resultados, a fim de divulgar no âmbito da Marinha do Brasil as OM que se destacaram e obtiveram os melhores resultados com a aplicação do Programa Netuno.

Considerando-se então as premissas do Programa GesPública, foram estabelecidos os objetivos do Programa Netuno:

- instrumentalizar as Organizações Militares com ferramentas de análise e melhoria de processos, promovendo a eficiência por meio do melhor aproveitamento de recursos;
- acompanhar e avaliar as ações de melhoria da qualidade dos serviços da OM alinhado com os conceitos do GesPública, premiando aquelas que se destacarem;
- incentivar a capacitação e participação do pessoal por meio de treinamentos contínuos e premiação de iniciativas em destaque; e
- sensibilizar os diversos níveis da estrutura naval para a importância do programa.

## 7.5 Critérios

Da mesma forma que o modelo original do Programa GesPública em 2007, o Programa Netuno foi elaborado com sete critérios divididos em indicadores ou requisitos que, interligados, possibilitam a análise da organização segundo enfoques distintos. Logicamente, em virtude de aspectos da cultura da MB, os indicadores originais do Programa GesPública tiveram que sofrer adaptações. Os seis primeiros critérios possuem seis requisitos cada e apresentam como resultado uma pontuação calculada pela percentagem em relação à pontuação máxima de vinte e cinco pontos. Já no critério resultados, a pontuação máxima é de cem pontos. Os critérios são divididos em três fases: planejamento, execução e controle (FIGURA 7).

As alternativas de resposta dos seis primeiros critérios foram organizadas segundo a lógica abaixo:

- 0% Práticas inadequadas ou inexistentes;
- 5% Práticas adequadas, uso esporádico;
- 10% Práticas parcialmente adequadas, em início de implementação;
- 15% Práticas adequadas, em início de implementação; e
- 19% Práticas adequadas disseminadas a algumas áreas. Uso continuado.

Já as alternativas de resposta do critério resultados foram organizadas de modo distinto dos demais:

- 0% Resultados irrelevantes ou inexistentes;
- 40% Há, pelo menos, um resultado relevante;
- 75% Alguns resultados relevantes. Apenas um com tendência positiva; e

- 100% Alguns resultados relevantes com tendência positiva.

Liderança. Critério que analisa os procedimentos e métodos utilizados pela administração da OM (Comandante, Imediato e Chefes de Departamento) na tomada, comunicação e condução das principais decisões em todos os níveis da organização. A análise do critério é realizada por seis itens ou indicadores:

- a liderança é exercida visando ao atendimento às necessidades de todas as partes interessadas;
- os valores e diretrizes da Administração Pública e da organização são disseminados e a alta direção assegura o seu entendimento e aplicação na organização;
- as competências necessárias aos líderes são identificadas e desenvolvidas;
- a alta administração analisa criticamente o desempenho global, por meio de indicadores ou outras formas de monitoramento, sendo definidas ações corretivas e de melhoria, quando necessário;
- As principais decisões tomadas por ocasião da análise crítica do desempenho global são comunicadas à força de trabalho; e
- Existe pelo menos um exemplo de melhoria, introduzida nos últimos 12 meses, em uma prática de gestão referente a um dos requisitos deste critério.

Estratégias e Planos. Examina o processo de formulação das estratégias administrativas, os desdobramentos em planos de ação e o sistema de medição adotado para acompanhamento da evolução de suas implementações. A análise do critério é realizada por seis indicadores:

- a organização possui um processo de formulação de estratégias que considera as necessidades de todas as partes interessadas;
- as estratégias consideram informações sobre as demandas da sociedade para o setor de atuação da organização, as demandas do governo e as informações internas da organização;
- as estratégias estão desdobradas em planos de ação para as diversas áreas/unidades e estão previstos os recursos necessários para a realização desses planos;
- as estratégias e planos de ação são monitorados quanto a sua implementação, sendo tomadas ações de correção ou melhoria, quando necessário;
- os indicadores e outras formas de monitoramento, utilizados na análise crítica do desempenho global são definidos em função dos processos, das necessidades das partes interessadas e das estratégias/planos; e
- existe pelo menos um exemplo de melhoria, introduzida nos últimos 12 meses, em uma prática de gestão referente a um dos requisitos deste critério.

Cidadãos e Sociedade. Análise da organização no cumprimento de suas tarefas institucionais, identificando como as necessidades dos cidadãos e da sociedade são atendidas pelos serviços prestados. No caso das OM que atendem ao público, verificar se os serviços prestados satisfazem as demandas das pessoas. No caso da OM operativa, como o cumprimento da missão da OM contribui para a missão do Comando Imediatamente Superior (COMIMSUP), por exemplo. A análise do critério é realizada por seis indicadores:

- as necessidades dos grupos de usuários são analisadas e gerenciadas;
- os padrões de qualidade de atendimento são divulgados aos cidadãos-usuários dos serviços da organização;

- as sugestões, solicitações e reclamações dos usuários são tratadas e utilizadas para promover ações de melhoria;
- a organização avalia formalmente a satisfação dos seus usuários e analisa criticamente os fatores de insatisfação. As informações obtidas são utilizadas para implementar ações de melhoria;
- a interação com a sociedade é estimulada visando ao controle social dos resultados institucionais; e
- existe pelo menos um exemplo de melhoria, introduzida nos últimos 12 meses, em uma prática de gestão referente a um dos requisitos deste critério.

Informação e Conhecimento. Examina a gestão e a utilização das informações, a partir dos métodos e ferramentas aplicados para identificá-las, torná-las disponíveis e utilizá-las dentro da OM. A análise do critério é realizada por seis indicadores:

- a organização identifica, utiliza e mantém atualizadas as informações necessárias à tomada de decisão e à melhoria do desempenho;
- as principais informações necessárias à tomada de decisão e à melhoria do desempenho estão disponíveis para os seus usuários, no tempo e de forma confiável, atendendo às suas necessidades;
- a organização mantém e atualiza a memória administrativa;
- a organização incentiva o pensamento criativo e inovador;
- as habilidades e conhecimentos que compõem o capital intelectual são compartilhados internamente, protegidos e preservados; e
- existe pelo menos um exemplo de melhoria, introduzida nos últimos 12 meses, em uma prática de gestão referente a um dos requisitos deste critério.

Pessoas. Avalia as condições existentes no ambiente de trabalho e a capacitação e desenvolvimento da força de trabalho, buscando verificar se são propícios à melhoria do desempenho, à participação, e ao crescimento das pessoas e da OM. A análise do critério é realizada por seis indicadores:

- a organização do trabalho/estrutura de cargos é implementada de forma a estimular a iniciativa, a criatividade, a resposta rápida e o desenvolvimento do potencial das pessoas que compõem a força de trabalho;
- a seleção e a contratação de pessoas levam em conta as características e habilidades necessárias à função e ao atendimento dos processos, das estratégias, dos planos e das metas da organização;
- o desempenho e o reconhecimento das pessoas são gerenciados de forma a estimular a obtenção de metas de desempenho;
- as necessidades de capacitação são identificadas e tratadas, considerando as competências exigidas para cada atividade, as estratégias, planos da organização e as necessidades das pessoas;
- os fatores que afetam a saúde, a segurança e o bem-estar da força de trabalho são Identificados e a sua satisfação é avaliada, sendo que as informações obtidas são utilizadas para promover ações de melhoria; e
- existe pelo menos um exemplo de melhoria, introduzida nos últimos 12 meses, em uma prática de gestão referente a um dos requisitos deste critério.

Processos. Examina a gestão dos processos principais e de apoio visando à operação eficaz e eficiente dos mesmos e a melhoria contínua. A análise do critério é realizada por seis indicadores:

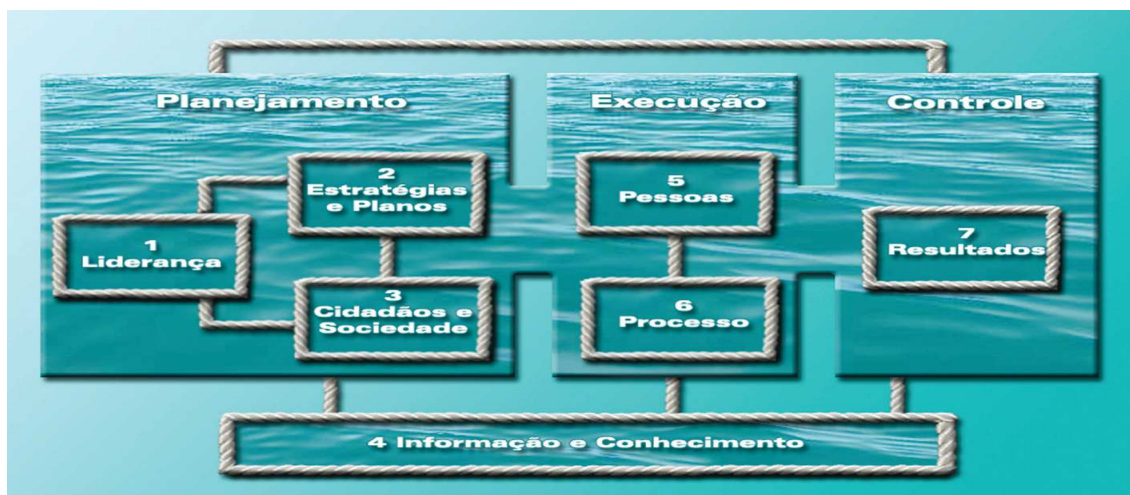
- as necessidades dos usuários são incorporadas nos processos relativos à atividade-fim da organização, de forma a criar valor às partes interessadas;
- o desempenho dos processos finalísticos e dos principais processos de apoio é acompanhado por meio de indicadores e outras formas de monitoramento. A organização atua sobre os resultados indesejáveis;
- os processos finalísticos e os principais processos de apoio são realizados segundo padrões definidos, possibilitando que sejam executados sob condições controladas;
- a gestão de suprimentos define seus requisitos para aquisição de bens e serviços e avalia, por indicadores, o grau de atendimento a esses requisitos;
- a gestão orçamentária e financeira está alinhada com as estratégias e planos mais importantes, sendo o orçamento gerenciado de modo a assegurar eficácia na utilização de recursos e efetividade nos resultados; e
- existe pelo menos um exemplo de melhoria, introduzida nos últimos 12 meses, em uma prática de gestão referente a um dos requisitos deste critério.

Resultados. Avalia a evolução do desempenho da organização em todos os critérios anteriores, fazendo uso de informações comparativas de outras organizações semelhantes, e a evolução dos indicadores da própria OM. A análise do critério é realizada por cinco indicadores: resultados relativos aos cidadãos-usuários e à sociedade; resultados orçamentários e financeiros; resultados relativos às pessoas; resultados relativos à gestão de suprimentos; e resultados dos processos finalísticos.

Inicialmente, as Organizações Militares utilizam o instrumento de avaliação com a pontuação máxima de duzentos e cinquenta pontos. Posteriormente, o instrumento de quinhentos pontos deve ser utilizado quando a OM atingir a pontuação de duzentos ou mais pontos. Por último, o instrumento de mil pontos deve ser utilizado quando a OM atingir

trezentos e cinquenta pontos ou mais. Logicamente, esse salto dependerá do nível de maturidade administrativa da OM e da decisão da alta administração. Além disso, o Programa Netuno tem a capacitação profissional como base, caracterizando-se por ações destinadas à avaliação de gestão, à melhoria de processos e à gerência de projetos, sendo fundamental para o sucesso do Netuno, conforme diagrama do Programa Netuno apresentado na figura 8.

FIGURA 7 – FASES DO PROGRAMA NETUNO



Fonte: Marinha do Brasil. Disponível: WWW.mar.mil.br. Acesso: 20ago. 2009.

FIGURA 8 - DIAGRAMA DO PROGRAMA NETUNO



Fonte: Marinha do Brasil. Disponível: WWW.mar.mil.br. Acesso: 20 ago.2009.



## 7.6 Análise do Programa Netuno

Como visto, o Programa Netuno foi desenvolvido tomando-se por base os conceitos do Programa GesPública, de modo que a análise a ser realizada é basicamente a mesma aos dois programas. Entretanto, conforme visto, a cultura militar apresenta características históricas que podem representar maiores resistências ao programa e, portanto, permitem que sejam realizadas críticas específicas como:

- a MB é uma organização tradicional que ainda apresenta algumas características burocráticas como a centralização excessiva, a falta de comunicação e o excesso de formalismo;
- em virtude de diversos fatores como a falta de pessoal ou por não ser atribuída uma prioridade desejável ao programa, a instituição do Programa Netuno pode ser deixada para segundo plano, delegada apenas a pessoas com menor poder na organização e, portanto, menor capacidade de gerar o envolvimento e todos. Dessa forma, para que o programa consiga atingir os seus objetivos, é imprescindível que ele esteja entre as prioridades da organização e obtenha o apoio e a participação da alta direção, representadas na MB pelos Comandantes, Imediatos e Chefes de Departamento;
- apesar de conter critérios e indicadores definidos e ser de fácil mensuração e acompanhamento, ainda não foram estabelecidas metas para as organizações e nem prazo para o alcance de determinada pontuação. Neste caso, a melhoria contínua pretendida pelo programa pode ficar prejudicada, uma vez que, sem prazos definidos para o alcance de determinado patamar, é natural que aconteça um “relaxamento” na gestão das organizações militares. Baseado nesse fato, um sistema de avaliação do Programa Netuno poderá verificar se as organizações estão apresentando um aprimoramento em suas gestões;
- outro fator que pode representar uma barreira ao desenvolvimento do programa nas organizações é o fato de normalmente não serem designadas pessoas com apenas a função de aplicar e desenvolver o programa. Esse fato se deve ao grande

número de tarefas a serem desenvolvidas nas organizações por um número reduzido de pessoal;

- para facilitar a utilização e acompanhamento dos dados do programa, seria interessante o desenvolvimento de um sistema informatizado que integrasse, em tempo real, todas as organizações da MB;
- apesar de estar contido na teoria do programa, ainda não foi desenvolvido e especificado um sistema de premiação para as organizações; e
- em virtude de características específicas do setor público, como a estabilidade e a política salarial, seria desejável que o programa tivesse um incentivo de bonificação por produtividade e desempenho para as pessoas e para a organização, inovação que tem sido implementada principalmente na área de educação pública e na gestão de alguns estados como Minas Gerais.

Do mesmo modo que no Programa Netuno, este trabalho procurará descrever e analisar o programa GesPública aplicado nas demais Forças Militares do Brasil, objetivando verificar o processo de implementação de programas de gestão que buscam a excelência em instituições que apresentam culturas e desafios semelhantes à MB.

## **8. O PROGRAMA GESPÚBLICA NAS DEMAIS FORÇAS ARMADAS DO BRASIL**

Conforme o Departamento de Programas de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, até o momento a Força Aérea Brasileira (FAB), em que pese a excelência da Força, ainda não aderiu ao Programa GesPública, mesmo sendo uma tendência das organizações públicas federais. Contudo, no mesmo sentido da MB, no Exército Brasileiro foi desenvolvido no Exército um programa de melhoria da gestão baseado no Programa GesPública.

### **8.1 O Exército Brasileiro**

Da mesma forma que a Marinha do Brasil, o Exército Brasileiro instituiu programas com o objetivo de aprimorar suas práticas de gestão. Sua missão, conforme o seu sítio oficial é de: preparar a Força Terrestre para defender a Pátria, garantir os poderes constitucionais, a lei e a ordem; participar de operações internacionais; cumprir atribuições subsidiárias; e apoiar a política externa do país.

Ainda conforme seu sítio oficial, a Força tem como visão do futuro: ser uma instituição compromissada, de forma exclusiva e perene, com o Brasil, o Estado, a Constituição e a sociedade nacional, de modo a continuar merecendo confiança e apreço; ser um Exército reconhecido internacionalmente por seu profissionalismo, competência institucional e capacidade de dissuasão; ser respeitado na comunidade global como poder militar terrestre apto a respaldar as decisões do Estado, que coopera para a paz mundial e fomenta a integração regional; e ser constituído por pessoal altamente qualificado, motivado e coeso, com valores morais e éticos como patriotismo, dever, lealdade, probidade e coragem.

Para a instituição, constituem fatores críticos de sucesso a qualificação profissional, a liderança e a excelência gerencial, caracterizada pela contínua avaliação, inovação e melhoria da gestão, que resulte na otimização de resultados, seja do emprego de recursos, seja dos processos, produtos e serviços a cargo da Força.

Como a Marinha do Brasil, o EB é uma instituição militar que possui diferentes tipos de organizações distribuídas em todo o território nacional, conforme organograma constante

no anexo B. Porém o efetivo (aproximadamente duzentas mil pessoas) e a quantidade de unidades (mais de mil e duzentas) pertencentes ao Exército Brasileiro é bem maior do que da MB.

## **8.2 O Programa Excelência Gerencial do Exército Brasileiro**

No caminho pela busca da excelência, a criação de um programa que objetivasse melhorar continuamente a gestão de todo o EB, a operacionalidade e o bem-estar do público interno e de seus dependentes foi decidida pelo Comandante do Exército como uma de suas diretrizes gerais de comando para a gestão 2003/2006. Assim, conforme o sítio oficial do EB, no início de fevereiro de 2003, foi iniciado o processo de implantação do Programa Excelência Gerencial do Exército Brasileiro (PEG-EB), com a nomeação dos primeiros Assessores Especiais, os quais, posteriormente, passaram a integrar a Assessoria Especial do Gabinete do Comandante do Exército (AEsp/Gab Cmt Ex), encarregada de implantar o programa.

Conforme o EB, após uma sensibilização do Alto-Comando do Exército (ACE) sobre o assunto, iniciou-se então o processo: estreitaram-se os laços com empresas e universidades públicas e privadas; foram agregados à Força os primeiros conhecimentos sobre planejamento estratégico; e foram elaboradas as primeiras instruções reguladoras acerca do modelo que o PEG-EB desejava implantar nos diferentes escalões do Exército.

Assim como na MB, foi implementada também no Exército a metodologia de auto-avaliação adotada pelo Programa de Qualidade do Serviço Público, atual Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização - GesPública e realizada uma capacitação específica para os militares, então denominada de Gestão Pública II. Tal ação redundou em uma maior aproximação entre o MPOG e o EB, possibilitando que muitos cursos na área de gestão, com apoio dos núcleos regionais do PQSP/GESPÚBLICA, pudessem vir a ser realizados ao longo dos anos, em todo o território nacional.

Conforme o EB, a orientação adotada desde o início do processo, foi de que as ações do Programa deveriam ser simples e focadas nos resultados, e foi considerada a participação das diversas Organizações Militares em prêmios de qualidade de âmbito nacional, estadual ou municipal como mais uma ferramenta de aperfeiçoamento da gestão e de aproximação do Exército com as diretrizes do Governo Federal para os órgãos públicos.

Foi então desenvolvida uma logomarca do PEG-EB, conforme figura 9. Ela representa a autoridade de um “rei”, e o brilho da luz do sol. Foi desenhada, a exemplo da “barretina” do cadete e da coroa de um rei, com os raios de sol em amarelo e, com os dizeres em verde à frente. Simples e representativa, a logomarca se consolidou e hoje é conhecida por todos na Força.

FIGURA 9 – LOGOMARCA DO PEG-EB



Fonte: Sistema de Excelência do Exército Brasileiro: [WWW.portalpeg.eb.mil.br](http://WWW.portalpeg.eb.mil.br). Acesso: 15set. 2009.

Logo após, algumas atividades começaram a ser desenvolvidas, tais como: delineamento e organização das fases de implantação do PEG-EB; realização das primeiras auto-avaliações em todo o Exército Brasileiro; realização de diversos cursos na Escola de Administração Fazendária (ESAF) e na Escola Nacional de Administração Pública (ENAP); e implantação da metodologia do PEG-EB nos Estabelecimentos de Ensino Militares.

Ao longo dos anos foram realizados simpósios de sensibilização e orientação técnica em diferentes Comandos Militares de Área e continuou-se o processo de cooperação com várias universidades públicas e privadas, órgãos públicos e empresas. Foram também realizadas visitas de orientação técnica, envolvendo o Gabinete do Comandante do Exército, Departamentos, Diretorias, Escolas Militares, Divisões de Exército, Brigadas e Organizações Militares de diferentes níveis.

Ainda conforme informação do sítio oficial do EB, com a parceria do MPOG, foram também realizadas a formação de gestores e validadores/auditores de gestão, particularmente na *Bureau Veritas Quality International* (BVQI), em São Paulo, capacitando-se validadores para trabalhar no Programa. Dessa forma, algumas OM, foram vencedoras de vários prêmios de qualidade e, o mais importante, muitos integrantes da Força passaram a pensar em gestão de forma mais sistemática.

Em seguimento às ações deflagradas com a implantação do Programa, a auto-avaliação da gestão das organizações militares foi sendo a cada ano validada por equipes externas às OM, de modo a levantar e priorizar as oportunidades de inovação e melhoria. Dessa forma, a implementação de inovações e melhorias, feita por simples análise e melhoria dos processos por meio de projetos, constantes do Plano de Gestão da OM, materializou desde então o processo de elaboração do Planejamento Estratégico Organizacional (PEO).

Para o Exército, o PEO e o Processo de Melhoria Contínua (PMC) são instrumentos que juntos permitem atingir melhores resultados e buscar a excelência gerencial, pois o conjunto integrado desses instrumentos, em consonância com a gestão dos processos e de projetos, bem como com um sistema de medição, é denominado “Modelo Excelência Gerencial do Exército Brasileiro” (MEG-EB). O PMC é baseado nos critérios de excelência do GesPública: liderança; estratégias e planos; cidadãos e sociedade; informações e conhecimento; pessoas; processos e resultados.

Já o MEG-EB, por sua vez, conta com algumas ferramentas de apoio, por meio das quais o Comandante e seu Estado-Maior, em todos os níveis, transformam as necessidades apontadas na auto-avaliação da OM em resultados para a organização. Dentre estas, citam-se: Análise e Melhoria de Processos (AMP); Elaboração e Gerenciamento de Projetos (EGP); Sistema de Medição de Desempenho Organizacional (SMDO) e Indicadores de Desempenho Organizacional (IDO).

Em relação à projeção externa, conforme o EB, existem alguns resultados significativos do PEG-EB. As referências às ações de aperfeiçoamento da gestão do Exército têm sido freqüentes em diversos fóruns, particularmente no GesPública, do MPOG; no Movimento Brasil Competitivo (MBC); no Movimento Gera Ação, liderado pela PETROBRÁS; na Fundação Nacional da Qualidade (FNQ), com destaque para o reconhecimento internacional consolidado pelo Conselho de Competitividade (CoC) dos Estados Unidos da América. Além disso, a participação com sucesso em prêmios de excelência, tanto na esfera estadual como nacional, constitui-se em claras indicações dos resultados positivos do Programa.

### **8.3 Sistema de Excelência no Exército Brasileiro (SE-EB)**

Em 20 de abril de 2007 foi estabelecido o Sistema de Excelência no Exército Brasileiro (SE-EB), em continuidade ao Programa de Excelência Gerencial, visando a integrar

as informações gerenciais do Exército Brasileiro. Conforme o sítio oficial do EB, o SE-EB está baseado em quatro projetos principais: Projeto Sistema de Gestão Estratégica/*Balanced Scorecard* (SGE/BSC); Projeto Sistema Integrado de Gestão (SIG); Projeto de Gestão por Processos (PGP); e Projeto de Consolidação do PEG-EB. Assim, os quatro projetos estão diretamente inter-relacionados e possuem os seguintes objetivos:

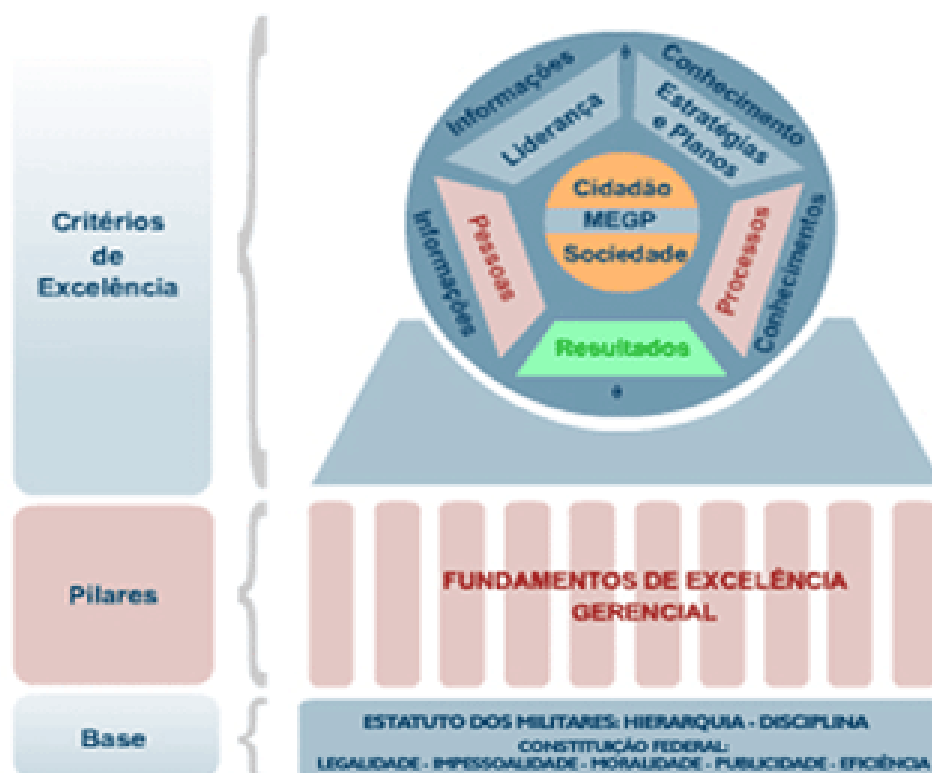
- SGE/BSC: prosseguir a implantação do Sistema de Gestão Estratégica nos Comandos Militares de Área, no Órgão de Direção Geral (ODG), nos Órgãos de Direção Setorial (ODS) e nos Órgãos de Assistência Direta e Imediata (OADI), empregando a metodologia BSC, de modo a estabelecer um modelo integrado;
- SIG: implantar um sistema integrado de gestão no ODG e nos ODS, visando a integrar os sistemas corporativos existentes no Exército, utilizando inicialmente áreas-piloto;
- PGP: implantar modelo de mapeamento dos processos no ODG e nos ODS, visando a documentar e aprimorar os processos organizacionais existentes, utilizando inicialmente áreas-piloto para mapeamento; e
- Projeto de Consolidação do PEG-EB: dar continuidade às atividades do PEG-EB em todos os níveis do Exército, utilizando os critérios preconizados pelo Programa GesPública do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, buscando consolidar as modernas práticas de gestão, visando a elevar o nível de operacionalidade da Força Terrestre.

Ainda em 2007, a Assessoria Especial do Gabinete do Comandante do Exército representou o Exército Brasileiro junto ao GesPública, integrando o Comitê Conceitual que elaborou do Modelo de Excelência na Gestão Pública – MEGP/08 (FIGURA 10), alinhando-se assim, com os fundamentos da Fundação Nacional da Qualidade (FNQ). Dessa maneira, organizações públicas e privadas passaram a adotar os mesmos critérios, unificando procedimentos. Assim, a auto-avaliação (AA), ciclo 2008, começou com a utilização de um processo consagrado e de uso internacional, contendo 08 (oito) critérios de excelência, que

são verificados com base no novo Modelo de Excelência na Gestão Pública customizado para o Exército Brasileiro.

Com base no MEGP-EB, a Assessoria Especial do Gabinete do Comandante do Exército desenvolveu outra ferramenta gerencial, com a utilização de um sistema informatizado, o SISPEG-WEB, disponível desde o dia dois de abril de 2008 para todas as OM participantes do processo de auto-avaliação. O novo sistema viabiliza a integração sistêmica de todo o processo de melhoria contínua (MC) de mais de seiscentas organizações militares do Exército Brasileiro. A 1ª versão em rede, com acesso via Internet (<https://www.sispegweb.ensino.eb.br>) permite o gerenciamento dos planos de gestão, auto-avaliação, melhores práticas de gestão, relatórios, banco de melhores práticas, cadastro da OM, cadastro do assessor de gestão e visão sistêmica das OM. O sistema ainda contribui com o Sistema de Medição de Desempenho Organizacional (SMDO/BSC), alinhando os indicadores de desempenho operacionais e estratégicos das OM de nível unidade/subunidade até os seus respectivos Comandos Militares de Área.

FIGURA 10 – MODELO DE EXCELÊNCIA NA GESTÃO PÚBLICA O EXÉRCITO BRASILEIRO (MEGP-EB)



Fonte: Sistema de Excelência do Exército Brasileiro: [WWW.portalpeg.eb.mil.br](http://WWW.portalpeg.eb.mil.br). Acesso: 15set. 2009.



#### **8.4 Comparação entre as práticas de gestão aplicadas na Marinha do Brasil e no Exército Brasileiro**

Em que pese a Marinha do Brasil, o Exército Brasileiro e a Força Aérea Brasileira estarem subordinadas ao Ministério da Defesa e atuarem em conjunto para garantir a soberania do país, as instituições apresentam algumas diferenças no modo de atuação e até mesmo em suas culturas, como tradições, uniformes e linguajar próprios. Da mesma forma verifica-se o modo de atuação de suas gestões.

Como visto, a Força Aérea Brasileira ainda não demonstrou interesse em participar do sistema de gestão do Programa GesPública do Governo Federal e, portanto, não fará parte deste trabalho. Em contrapartida, a MB e o EB vem desenvolvendo ações de forma a ampliarem suas participações, na busca do aumento da eficiência dos serviços prestados à sociedade. Além disso, pode-se perceber que os critérios adotados por ambas as instituições em seus programas de gestão são os mesmos (Programa Netuno e MEGP-EB, respectivamente). Apenas destaca-se que o programa de gestão adotado pelo EB apresenta os mesmos oito critérios do atual Programa GesPública. Já a MB ainda adota os sete critérios originais do referido programa público.

Uma forma de verificar a importância dada à gestão pública é analisar a intensidade de reconhecimento e premiação das instituições no Prêmio Qualidade do Governo Federal. Para tanto, as instruções para participação no Prêmio em 2009 apresentam a relação de todas as instituições reconhecidas e premiadas desde o ciclo 1998 até 2007 (ANEXO C). Como resultado dessa análise, e pelo fato de nenhuma organização militar ter sido premiada no ciclo 2008/2009, na tabela 6 é realizada uma comparação entre a participação das unidades da MB e do EB de 1997 a 2007. Pelos dados da tabela, percebe-se nitidamente no período a maior quantidade de premiações recebidas pelo EB entre as organizações militares. Entretanto, é preciso levar em consideração a maior quantidade de unidades do EB em relação à MB.

Merecem destaque, portanto: o Quarto Regimento de Carros de Combate do Ministério do Exército do Comando Militar do Sul (RS), o Sétimo Batalhão de Infantaria Blindado do Ministério do Exército do Comando Militar do Sul (RS), o Instituto Militar de Engenharia (RJ), o 4º Regimento de Carros de Combate de Rosário do Sul (RS), a 8ª Circunscrição de Serviço Militar (RS), o Colégio Militar de Brasília (DF), o 8º Regimento de Cavalaria Mecanizado – Regimento Conde de Porto Alegre (RS), o Comando da 10ª Região Militar (CE), o 4º Regimento de Cavalaria Blindado – Regimento Dragões do Rio Grande

(RS), o Colégio Militar de Fortaleza, o 35º Batalhão de Infantaria e o Laboratório Químico Farmacêutico.

TABELA 6 – COMPARAÇÃO ENTRE A QUANTIDADE DE ORGANIZAÇÕES RECONHECIDAS E PREMIADAS PELO PQGF DA MB E DO EB

	MARINHA				EXÉRCITO			
	TROFÉU	FAIXA OURO	FAIXA PRATA	FAIXA BRONZE	TROFÉU	FAIXA OURO	FAIXA PRATA	FAIXA BRONZE
1998	0	0	0	0	0	0	2	0
1999	0	0	0	0	0	0	0	0
2000	0	0	0	0	0	0	1	0
2001	0	0	0	0	0	0	0	0
2002	0	0	0	0	0	0	0	0
2003	0	0	0	0	1	0	0	2
2004	0	0	0	1	0	1	0	0
2005	0	0	0	1	0	0	0	3
2006	0	0	0	0	0	0	1	2
2007	0	0	0	1	0	0	0	3

Fonte: Elaboração própria.

Já pela Marinha do Brasil, apenas o Centro de Análises de Sistemas Navais, conforme detalhado anteriormente, foi premiado na Faixa Bronze pelo Prêmio Qualidade do Governo Federal. Portanto, para que outras organizações da MB se destaquem publicamente e a MB alcance o Exército Brasileiro no que diz respeito ao reconhecimento e premiação pela qualidade, é imprescindível que seja dado um maior incentivo à matéria pela alta direção das organizações e, principalmente, represente uma das prioridades da MB.

Apesar de, conforme a comparação realizada, o EB estar mais adiantado em relação à MB em direção a uma melhor gestão pública, seu programas de excelência, adaptado do Programa GesPública, ainda não foi alvo de avaliações. É nesse sentido que este trabalho objetiva elaborar, com base na teoria de avaliação de programas públicos, um sistema de avaliação para o Programa que possa identificar as dificuldades na sua implementação, verificar o cumprimento dos seus objetivos e identificar medidas para seu aprimoramento.

## 9. AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS PÚBLICOS

### 9.1 Avaliação

A prática de monitoramento e avaliação surgiu devido às transformações no papel do Estado, após a Segunda Guerra Mundial, com sua crescente atuação no âmbito das políticas sociais e à conseqüente necessidade de analisar as vantagens e os custos de suas intervenções (RUA, 2000). A instituição Estado passou então, a ser considerada funcional, somente se as organizações que o compõem operarem corretamente e ainda tiverem desempenho satisfatório (GUBERMAN, 2008). Esse fato trouxe a necessidade de se pensar em Gestão para Resultados, na responsabilização dos agentes públicos (*accountability*) e, em conseqüência, em formas de se garantir, acompanhar e medir se os resultados foram atendidos ou não (GUBERMAN e KNOPP, 2009).

Com a criação do Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade, começaram a ser levantadas questões importantes sobre o desempenho e o sucesso das administrações dos países frente aos desafios impostos pelo livre mercado e pela globalização. Por essa razão surgiram novas iniciativas para desenhar e pôr em marcha novos processos de avaliação (MOKATE, 2002), pois quando se criam incentivos à eficiência, também devem ser criados meios para avaliar diferentes alternativas, aferir resultados e adotar critérios de avaliação condizentes que orientem as decisões de políticas públicas.

Avaliar a gestão de uma organização pública pode ser entendido como verificar o grau de aderência das suas práticas de gestão em relação ao referencial de excelência, definição utilizada pelo MPOG. Já para Slomski (2003) cabe ao Estado, por meio de seus controles internos e externos, mensurar e demonstrar a eficácia no serviço público, como forma de justificar a cobrança de impostos. Ao mesmo tempo, pode-se verificar que a definição da função avaliar é ampla e múltipla. Segundo Hadji (1994, p.27), “o ato de avaliar pode significar, entre outras coisas: julgar, verificar o que foi aprendido, compreendido, retido, estimar, situar, representar, determinar, dar um conselho,...”. Percebe-se, portanto, que existem vários verbos e significados que designam o ato de avaliar, assim como diferentes definições de muitos autores. Robbins (1986) em sua definição inclui medição, comparação e correção do desempenho. Trata-se de ajustar o desempenho real ou de rever o padrão estabelecido:

“Avaliação é o processo de monitoramento de atividades para determinar se as unidades individuais e a própria organização estão obtendo e utilizando os recursos eficaz e eficientemente, de modo a atingir seus objetivos, e, quando isto não está sendo conseguido devem ser implementadas ações corretivas“ (ROBBINS, 1986, p.451).

Pela outra definição formulada por Hadji, a avaliação é uma medida da realidade observável comparado com um padrão desejado:

“Avaliação é o ato pelo qual se formula um juízo de valor incidindo num objeto determinado (indivíduo, situação, ação, projeto, etc.) por meio de um confronto entre duas séries de dados que são postos em relação aos dados que são da ordem do fato em si e que dizem respeito ao objeto real a avaliar e dados que são da ordem do ideal e que dizem respeito a expectativas, intenções ou a projetos que se aplicam ao mesmo objeto” (HADJI, 1994, p.31).

O autor ainda afirma que o conceito de avaliação foi historicamente se desenvolvendo em três definições clássicas, como segue:

- a primeira definição sobre avaliação foi praticada no período de 1920 a 1940, onde havia a necessidade dos testes, pois existia um esforço para controlar os resultados e os desempenhos com ajuda de provas objetivas e padronização, como os testes de controle). Nessa época, o conceito de avaliação era idêntico à medida;
- a segunda definição surgiu durante a Segunda Guerra Mundial, quando houve a necessidade de se formar uma grande massa de trabalhadores para a indústria, o que levou a criação dos instrumentos que permitissem apreciar e controlar a eficácia da produção. Assim, o conceito de avaliação passou ser a operação pela qual se determina a conformidade entre o desempenho e os objetivos; e
- finalmente, apenas no início dos anos 1950 é que se empregou o conceito da avaliação por objetivos como forma de avaliar as políticas educacionais. É quando a avaliação passou a ser definida como um processo de juízo.

Diferentemente, a definição de Stufflebeam remete ao processo de análise de informações, com vistas à tomada de decisão:

“A avaliação é o processo de identificar, obter e proporcionar informação útil e descritiva do valor e do mérito das metas, do planejamento, da realização e do impacto de um objeto determinado, com o fim de servir de guia para tomar decisões, solucionar os problemas de responsabilidade e prover a compreensão dos fenômenos implicados” (STUFFLEBEAM apud AGUILAR & ANDER-EGG, 1994, p.31).

Nessa mesma direção, o Comitê de Assistência ao Desenvolvimento da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (2002) assinala que o propósito da avaliação é determinar a pertinência e o alcance dos objetivos, além da eficiência, efetividade, impacto e sustentabilidade do desenvolvimento. Assim, a avaliação pode proporcionar informação que seja crível e útil a fim de auxiliar no processo de tomada de decisão. Portanto, a avaliação deve ser vista como um mecanismo de melhoria no processo, de modo a garantir melhores informações, sobre as quais as decisões serão fundamentadas, de forma a melhor prestar contas sobre as políticas públicas (ALA-HARJA e HELGASON, 2000).

Já Kettl (In BRESSER PEREIRA; SPINK, 2006) afirma que não existem dúvidas de que as avaliações de resultado são vitais. Para ele, o que os cidadãos e os formuladores de políticas públicas mais precisam saber é se os programas funcionam. Assim, as avaliações de desempenho, combinadas com simulações de planejamento estratégico e critérios de desempenho podem ajudar os administradores públicos a descobrir como melhorar os resultados. Bresser Pereira (2009) afirma que a avaliação das atividades do setor público, sua qualidade, e a relação dos gastos com serviços prestados merecem atenção especial.

Entretanto, conforme Catalã (In: BRESSER PEREIRA; SPINK, 2006), os especialistas em sistemas de avaliação de desempenho advertem que as medições não devem ser usadas como substitutas do conhecimento especializado e do conhecimento gerado pela gestão dos programas, pois o processo de aprendizado não pode depender exclusivamente de indicadores. Nesse caminho, Teixeira e Santana (1995) estabeleceram um modelo de avaliação (FIGURA 11) que se adapta à avaliação de programas públicos, em um processo contínuo que envolve os principais conceitos do processo e avaliação.

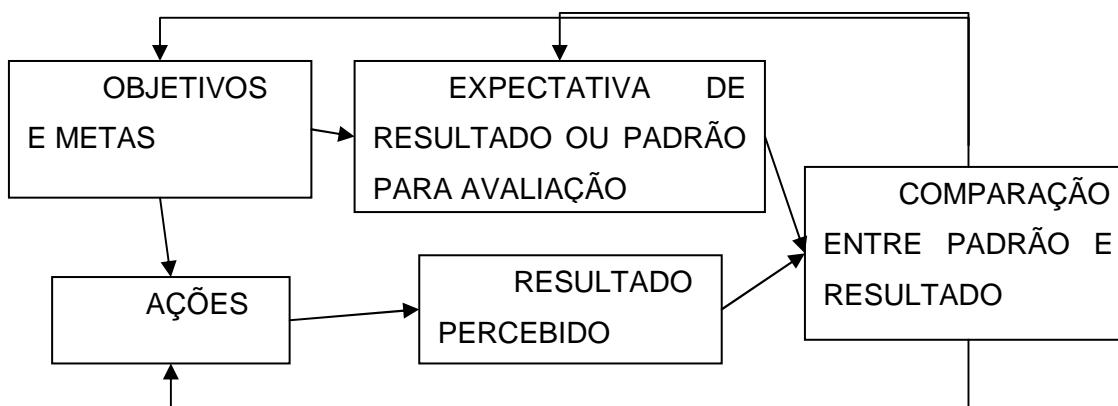
Ao se tratar de programas de reforma ou modernização da gestão pública, a avaliação constitui um exercício de controle social, à medida que possibilita uma relação de transparência entre as organizações públicas, os financiadores dos projetos e a sociedade. Essa

relação torna-se baseada no acesso às informações sobre a utilização dos recursos financeiros e materiais, sobre o cumprimento dos objetivos e metas previamente estabelecidos e, ainda, sobre a capacidade que os resultados do programa têm de produzir mudanças significativas e duradouras (FRASSON, 2001).

Nos países desenvolvidos, os processos de avaliação de políticas estão se tornando institucionalizados, tornando-se prática regular e sistemática em sua cultura, ao se integrarem aos processos gerenciais (HARTZ, 2001; RUA, 2000).

No Brasil, apesar do consenso estabelecido pelos governos e da Academia sobre a importância da prática de avaliação para as políticas públicas, ainda são poucas as práticas de avaliação sistemáticas e consistentes, apesar de sua crescente adoção ao longo dos últimos anos (COSTA e CASTANHAR, 2003). Nesse sentido, a dificuldade do estabelecimento de um processo de institucionalização generalizada das sistemáticas de avaliação na Administração Pública Brasileira encontra explicações nos traços culturais historicamente consolidados no país. O Brasil é um país cuja sociedade, além de possuir relações baseadas no clientelismo, personalismo e patrimonialismo, tem por hábito atribuir os problemas e fracassos a fatores externos e a terceiros, inexistindo, assim, uma cultura de responsabilização (GUBERMAN e KNOPP, 2009). Para os autores, a adoção de sistemas de avaliação, criados para diminuir os problemas de natureza técnica, esbarra em problemas de natureza institucional, pois vai de encontro aos hábitos e interesses pessoais de alguns gestores e políticos brasileiros.

FIGURA 11 – MODELO DE AVALIAÇÃO



Fonte: Adaptado de Teixeira e Santana (1995).

## 9.2 O processo de avaliação

Verifica-se que o aspecto central do processo de avaliação consiste em determinar o grau em que se consegue alcançar as finalidades do projeto. Esse processo requer o dimensionamento do objetivo geral em objetivos específicos, que por sua vez terão metas, as quais serão medidas através de indicadores. O problema básico então consiste em encontrar os melhores indicadores para aquelas dimensões que, em princípio, só têm sido definidas teoricamente e que devem constituir o objeto de medição e avaliação.

Os objetivos, por sua vez, têm influência direta na escolha das linhas de ação a serem desenvolvidas no período, de maneira que fazem parte de um processo complexo, pois essa escolha deve corresponder, por princípio, às políticas públicas definidas para cada conjuntura da área pública. Já as metas e indicadores são instrumentos de orientação mais imediatos na concretização das linhas de ação, pois devem traduzir os objetivos de governo em metas quantitativas e qualitativas de serviço, utilização de meios, avanços tecnológicos e organizacionais (TEIXEIRA e SANTANA, 1995). Portanto, o projeto ou programa deve ter suas metas suficientemente bem articuladas para que seja possível identificar medidas de sucesso. Assim, o ponto inicial é a identificação de uma ou mais medidas de resultados que reflitam adequadamente as metas finais do programa.

Além disso, o planejador não é recomendável que sejam estabelecidos objetivos e metas impossíveis de serem alcançadas e muito menos sub-ótimas, que podem ser alcançadas facilmente, indicando como sucesso um resultado até mesmo medíocre. Dessa maneira, toda avaliação deve medir os progressos alcançados mediante a utilização de indicadores e compará-los a um padrão, o qual servirá como referência para indicar se os resultados obtidos são satisfatórios ou não. Nesse caminho, os padrões de referência (*benchmarks*) normalmente mais usados são: absoluto, histórico, normativo, teórico e negociado ou de compromisso.

### 9.2.1 Indicadores

O primeiro passo na direção de uma boa avaliação é a construção de indicadores de resultado, que devem determinar o grau de sucesso de um programa de modernização de gestão, e ainda devem gerar incentivos para os gestores do projeto (GUBERMAN e KNOPP, 2009).

Os indicadores de um processo de avaliação definem o alcance de um programa (avaliação *ex-ante*) e medem o sucesso do objetivo em cada uma de suas etapas (avaliação *ex-post*). Eles devem ser confiáveis, válidos, claros e precisos, pois funcionam como um termômetro do progresso dos planos, programas e projetos, sinalizando os avanços alcançados em relação aos objetivos previamente traçados. Portanto, é ideal que um processo de seleção criteriosa de indicadores possa:

- contemplar os objetivos definidos na avaliação e no monitoramento;
- conciliar teoria e prática, buscando um equilíbrio entre o que é desejável e o que é possível; e
- estabelecer um número reduzido e relevante de indicadores.

Os indicadores, tanto quantitativos ou qualitativos, são imprescindíveis em um sistema de avaliação, e podem ser classificados como:

- simples - aqueles que são expressos em termos absolutos, como número de professores e área construída;
- de desempenho - requerem um padrão ou um objetivo para comparação e são relativos, como custo por aluno e relação aluno/professor);
- gerais - são gerados fora da instituição, baseados em estatísticas gerais ou em opiniões de especialistas, como a avaliação dos programas de pós-graduação realizada pela CAPES;
- primários - expressam medidas elementares de eficiência, como tempo médio de espera para a concessão de benefícios;
- parciais de excelência - procuram indicar a eficácia da operação, como o índice de cumprimento de prazos;



- globais de desempenho - construídos a partir dos indicadores parciais e que visam a expressar o desempenho da gestão do programa, através de uma medida única;
- de resultado (impacto) - refletem os níveis de satisfação de necessidades básicas alcançados. São também denominados de indicadores de nível de vida. Podem ser citados como exemplo: esperança de vida, mortalidade infantil, grau de alfabetização e níveis de educação;
- de insumo - referem-se aos meios (recursos) disponíveis para se obter um determinado padrão. Esses meios para atender necessidades básicas distintas podem incluir, por exemplo, no campo da nutrição, a renda e a disponibilidade de alimentos; no campo da saúde, a disponibilidade de água potável, de centros de saúde e o número de médicos por habitante e; na área da educação, o número de escolas e de professores por aluno; e
- de acesso - identificam os determinantes que permitem tornar efetiva (e em que grau) a utilização de recursos disponíveis para atender determinadas necessidades básicas. Para fins de avaliação de políticas e programas sociais esse tipo de indicador é particularmente relevante, já que a existência de serviços básicos não assegura o acesso universal aos mesmos, em função de distância ou custo, por exemplo.

### **9.2.2 Sistemas de Avaliação**

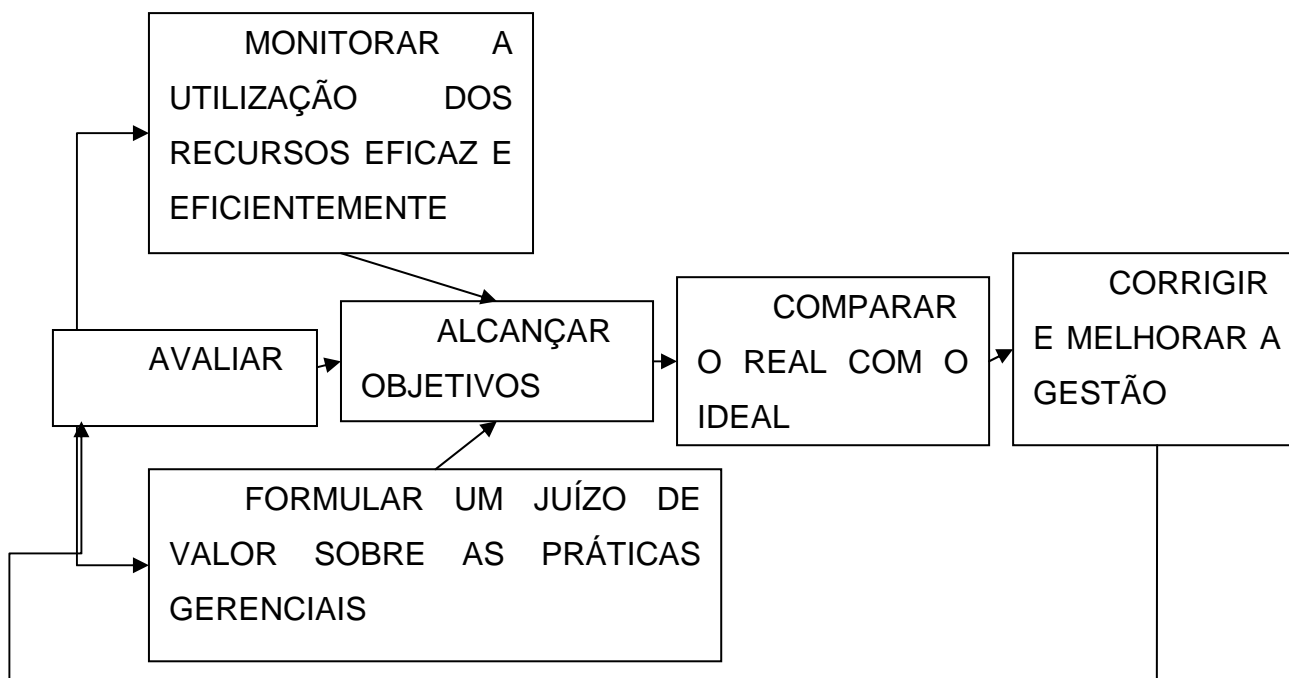
Verifica-se que nesta última década aumentou o interesse na avaliação do desempenho organizacional em diversos países através da comparação entre o desempenho real e as metas ou objetivos verificáveis preestabelecidos. Entretanto, é importante salientar que nenhum sistema de avaliação está isento de resistências e dificuldades, e que não pode ser posto em prática simplesmente adotando-se as técnicas e preparando a documentação. É preciso para isso, que a administração por objetivos verificáveis se torne uma cultura dentro da

organização de modo institucionalizado e que ainda haja uma concepção clara do trabalho administrativo, dos fundamentos e da capacidade de se aplicá-los na prática.

A despeito do grau de subjetividade do processo de avaliação, uma razão para realizar a avaliação organizacional das práticas gerenciais é assegurar que elas estejam em conformidade com o planejado e que seja facilitado o processo de melhoria contínua. Foi sugerido por Teixeira e Santana (1995) um modelo avaliativo que permita estabelecer um padrão (FIGURA 12), onde estejam presentes conceitos fundamentais como o estabelecimento de objetivos, a comparação entre o real com o ideal, e o processo de avaliação com melhoria contínua.

Por todas as definições existentes, pode-se concluir que um processo de avaliação representa uma ferramenta confiável para medir a eficácia, a eficiência e a efetividade das práticas gerenciais a fim de que os objetivos organizacionais sejam alcançados, e ainda permitir compará-las àquelas consideradas ideais, em um processo contínuo de melhoria da gestão.

FIGURA 12 - PROCESSO AVALIATIVO



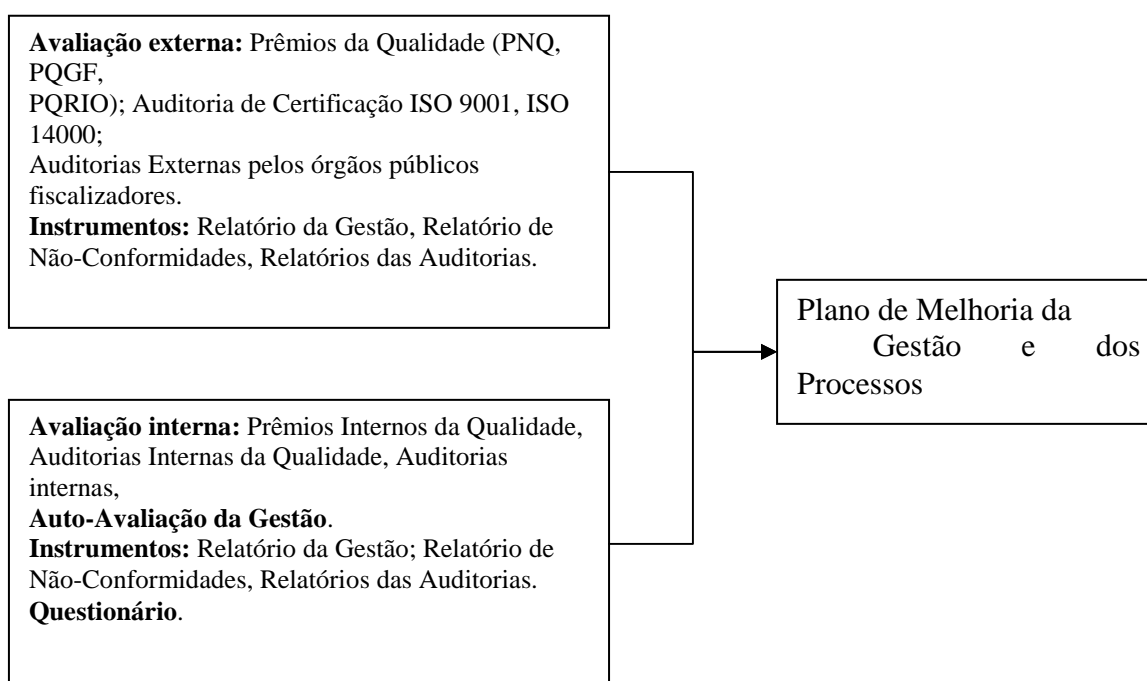
Fonte: Adaptado de Teixeira e Santana (2002).

Para alcançar de modo mais eficaz os seus objetivos, as organizações modernas utilizam sistemas de avaliação, de forma a medir, corrigir e melhorar os processos e práticas

organizacionais. Nesse caminho, a fim de melhorar a gestão, os sistemas de avaliação podem utilizar diferentes tipos de avaliação (FIGURA 13).

De fato, percebe-se que um dos meios de assegurar que os ocupantes de posições administrativas estejam realmente administrando com eficácia, é através de um sistema de avaliação. Assim, para que uma organização atinja suas metas com eficácia e eficiência é preciso descobrir e implementar maneiras de medir com precisão o desempenho administrativo de cada organização (KOONTZ & O'DONNELL, 1981).

FIGURA 13 – SISTEMA DE AVALIAÇÃO



Fonte: Adaptado de Teixeira e Santana (2002).

### 9.2.3 Tipos de avaliação

Aguilar e Ander-Egg (1994) estabeleceram uma classificação dos tipos de avaliação conforme alguns critérios (TABELA 7): o momento em que se avalia; o papel ou função da avaliação; e a procedência dos avaliadores.

Pode-se classificar também a avaliação quanto ao objeto do programa ou projeto, como: avaliação de necessidades, avaliação de processos, avaliação de resultados, avaliação de eficácia e avaliação de custos. Porém, independente do tipo de avaliação os principais

critérios analíticos ou avaliativos básicos adotados num processo avaliativo são: a eficiência, a eficácia e a efetividade.

TABELA 7 – CLASSIFICAÇÃO DOS TIPOS DE AVALIAÇÃO

Momento em que se avalia	Funções que a avaliação deve cumprir	Procedência dos avaliadores
<p>1- Avaliação antes (ou ex ante)- é a avaliação feita antes de tomar a decisão de empreender um projeto ou um programa, ou de provar sua realização</p>	<p>1- Avaliação somativa: refere-se ao estudo dos resultados. Avalia até que ponto foram cumpridos os objetivos ou produzidos os efeitos previstos.</p>	<p>1- Avaliação externa: é aquela que recorre a avaliadores que não pertencem e que não são vinculados diretamente ou indiretamente à organização executora do programa ou projeto em avaliação.</p>
<p>2- Avaliação durante a execução ou avaliação da gestão: é feita durante a execução do programa, fornecendo informação sobre o andamento do programa com uma ponderação dos resultados.</p>	<p>2-Avaliação formativa: refere-se ao seguimento que se realiza durante o processo de execução de um programa ou projeto. Fornece informação acerca do modo de desenvolver-se o referido processo e serve basicamente para ajudar a pôr em andamento em programa ou melhorar o que está sendo posto em prática ou seu funcionamento.</p>	<p>2- Avaliação interna: é a avaliação feita com a participação das pessoas que pertencem à organização gestora do programa ou projeto a avaliar, mas que não são responsáveis diretamente pela execução.</p>

<p>3- Avaliação <i>ex post</i> ou avaliação pós-decisão: é realizada após a conclusão do projeto ou programa.</p>	<p>3-Avaliação centrada na utilização: consiste em adaptar continuamente os métodos selecionados pelo avaliador às situações particulares. O elemento essencial é a participação contínua em todo o processo avaliativo, tanto dos que tomam a decisão quanto dos destinatários da informação.</p>	<p>3- Avaliação mista: é feita por uma equipe de trabalho que inclui avaliadores externos (alheios à organização cujo programa ou projeto vai ser avaliado) e avaliadores internos (pertencentes à organização executora).</p>
		<p>4- Auto-avaliação: as próprias pessoas implicadas na execução ou realização do programa ou projeto são encarregadas das atividades avaliativas. São elas que avaliam e julgam suas próprias atividades para determinar se estão cumprindo as metas propostas.</p>

Fonte: Adaptado de Aguilar e Ander-Egg (1994).

Em outro foco de análise, diante dos diversos objetivos de uma avaliação de política pública, podem-se distinguir três modalidades de avaliação: avaliação de metas, avaliação de processos e avaliação de impacto (GARCIA, 2001; CARVALHO, 2003; COSTA e

CASTANHAR, 2003). Portanto, verifica-se que existem diversas visões sobre os tipos existentes de avaliação.

A avaliação de metas tem como propósito mensurar o grau de êxito que um programa alcança. As metas de um programa nesse contexto são, então, os resultados mais imediatos que dele decorrem. Trata-se, pois, de uma avaliação *ex post facto*, visto que pressupõe a atribuição de valores a um conjunto de metas, definindo-se o êxito do programa em função de que tais metas tenham sido cumpridas. Entretanto, algumas limitações são apresentadas por esse tipo de avaliação: dificuldade de especificar as metas de forma precisa; seleção de metas a serem incluídas no processo de avaliação; e mudanças nas metas ao longo da própria execução do programa (COSTA E CASTANHAR, 2003).

A avaliação de processos trata propriamente da implementação do programa, ou seja, do exame de todos os fatores institucionais, econômicos e financeiros que podem atuar como condicionantes do seu sucesso. Tem por foco questões organizacionais ligadas ao gerenciamento do projeto. É também chamada por alguns autores de avaliação formativa. Objetiva: detectar defeitos na elaboração dos procedimentos; acompanhar e avaliar a execução dos procedimentos de implantação dos programas; identificar barreiras e obstáculos à sua implementação; e gerar dados para sua reprogramação. Essa avaliação se realiza concomitantemente ao desenvolvimento do programa e, portanto, o uso adequado das informações produzidas permite incorporar mudanças ao seu conteúdo (CARVALHO, 2003; COSTA e CASTANHAR, 2003).

A avaliação de resultados trata da *performance* obtida pelo programa em relação às metas propostas, aos efeitos esperados junto ao público-alvo e, particularmente, junto aos grupos sociais envolvidos. Esse tipo de avaliação tem foco nos resultados, no impacto do projeto e ainda procura identificar em que medida as condições de um grupo-alvo ou de uma comunidade foram alterados em função de uma política pública, programa ou o projeto. Ainda pode ser utilizado para analisar em que medida as mudanças ocorreram na direção desejada.

Já a avaliação da eficácia analisa o grau em que está se alcançando os objetivos programados. Assim, a eficácia do Ministério da Justiça poderia ser medida em termos da redução e prevenção do crime, proteção da segurança interna e manutenção da competição na comunidade empresarial (ROBBINS, 1986). Existem alguns quocientes que também podem ser utilizados como medida da eficácia, como os recursos consumidos versus recursos planejados ou atividades realmente desempenhadas versus atividades planejadas.

A avaliação da eficiência, por sua vez, diz respeito ao modo como os recursos são utilizados, considerando seu rendimento. Por exemplo, em uma organização de ensino

superior, pode-se citar como medida de eficiência o custo por estudante de tempo integral, razão de estudantes por corpo docente e percentagem de utilização de salas de aula (ROBBINS, 1986). Da mesma forma, existem alguns quocientes que podem ser utilizados como medida da eficiência de um programa como os objetivos atingidos em relação aos recursos consumidos, as atividades desempenhadas comparadas com recursos gastos e os objetivos alcançados e atividades desempenhadas.

A avaliação de efetividade ou de impacto está baseada na identificação das melhores práticas gerenciais e mudanças, melhorias ou erros que as organizações apresentam. É aplicada aos resultados organizacionais e não aos produtos ou serviços. Conforme Carvalho (2003), esse tipo de avaliação se baseia nos efeitos ou impactos produzidos sobre a sociedade e, reflete para além dos beneficiários diretos da Administração Pública, avaliando-se também a sua efetividade social. Portanto, busca-se nesse tipo de avaliação detectar as mudanças que efetivamente ocorreram e se ocorreram na direção desejada. Assim, pode-se dizer que uma organização é efetiva se: realiza seus objetivos estabelecidos, adquire os recursos necessários e todos os integrantes forem minimamente satisfeitos. Algumas questões críticas que devem ser consideradas na avaliação da efetividade (CAMERON, 1978):

- a avaliação da efetividade aplicada no curto prazo produz efeitos diferentes com relação ao enfoque no longo prazo, pois estágios diferentes no ciclo de vida organizacional podem produzir diferentes níveis de desempenho;
- os diferentes níveis de análise individual, da unidade ou organizacional da efetividade numa organização podem ser incompatíveis;
- os integrantes definem diferentes critérios para avaliar a efetividade organizacional de acordo com os seus próprios interesses;
- maximizar a efetividade das atividades do indivíduo não é o mesmo que maximizar a efetividade das atividades da organização;
- alterar o propósito de uma avaliação pode influenciar os critérios e suas conseqüências;

- os dados usados para julgar a efetividade podem produzir diferentes conclusões sobre a efetividade de uma organização; e
- não existe um padrão mundial para avaliar o desempenho organizacional e diferentes padrões produzem diferentes conclusões sobre a efetividade.

Ainda podem ser encontrados outros critérios de avaliação como:

- sustentabilidade, que mede a capacidade de continuidade dos efeitos benéficos alcançados através das ações, após o seu término;
- custo-efetividade, que é similar a idéia do custo/oportunidade, pois é realizada a partir da comparação de formas alternativas da ação social para a obtenção de determinados impactos, a fim de selecionar o curso de ação que atenda aos objetivos estabelecidos com o menor custo;
- satisfação do beneficiário: avalia a manifestação do usuário em relação à qualidade do atendimento; e
- equidade: procura avaliar o grau em que os benefícios estão sendo distribuídos de maneira justa e compatível com as necessidades dos usuários.

Também de acordo com Faria (2005), parte significativa dos estudos sobre os processos de avaliação de políticas públicas, desde a década de 1960, refere-se às questões de ordem metodológica e as distintas maneiras de se classificar a avaliação.

Para Cotta (2001), a avaliação tem sido classificada em função: do seu *timing*, ou seja, antes, durante ou depois da implementação da política ou programa; da posição do avaliador em relação ao objeto avaliado, interna, externa ou semi-independente; e da natureza do objeto avaliado, contexto, insumos, processo e resultados.

A avaliação antes (*ex ante*) sempre foi muito estimulada historicamente e induzida nos programas financiados pelos organismos multilaterais de financiamento, especialmente aqueles voltados à infra-estrutura econômica e ao desenvolvimento urbano. Essas avaliações



consistem em análises de custo-benefício, de custo-efetividade, e de taxas de retorno econômico dos investimentos previstos (LOBO, 1998).

A avaliação formativa é conduzida durante a implementação de um programa como meio de se adquirir mais conhecimento quanto a um processo de aprendizagem para o qual se deseja contribuir. O objetivo é dar suporte e melhorar a gestão, a implementação e o desenvolvimento do programa. A ênfase é dada à aplicabilidade direta dos resultados (ALA-HARJA e HELGASON, 2000).

As avaliações posteriores à implementação do programa são chamadas *ex post* ou somativas, e têm por objetivo trabalhar com impactos e processos. Portanto, estuda-se a eficácia e o julgamento do valor geral do programa. Nessa metodologia, a objetividade e a credibilidade dos achados são mais importantes que a aplicabilidade direta dos resultados (LOBO, 1998; ALA-HARJA e HELGASON, 2000).

Em virtude do Programa Netuno ainda encontrar-se em fase de implementação, iniciada em 2007, verifica-se que a avaliação intermediária ou durante é a mais adequada a ser aplicada.

No que diz respeito à posição do avaliador ante o objeto avaliado, Arretche (1998) defende que, pelo motivo de serem destinadas a exercer controle sobre as intervenções públicas, seja dos cidadãos sobre o governo, ou do governo sobre si mesmo, as avaliações devem ser conduzidas por órgãos independentes, pois o ponto central é a neutralidade da avaliação. Para a autora, é muito difícil que avaliações realizadas pelas próprias equipes governamentais encarregadas da execução de uma dada política sejam críveis e isentas. Nesse sentido, existem diferentes tipos de avaliação:

- avaliação interna: é realizada por pessoas da própria organização. Esse tipo de avaliação, notavelmente na Administração Pública, tem como desvantagens a subjetividade dos avaliadores, pois as pessoas são ao mesmo tempo juízes e partes interessadas. É comum nesse processo ocorrer que os responsáveis pela tarefa, consciente ou inconscientemente, tratem de ressaltar os aspectos positivos e de minimizar os aspectos negativos, em virtude do corporativismo. Já as vantagens da avaliação interna vêm do maior conhecimento e familiaridade que se tem do que será avaliado;
- avaliação externa: é realizada por avaliadores que não estão envolvidos com os processos internos organizacionais. Como vantagem, essa avaliação apresenta

maior objetividade. Já desvantagens, pode-se citar a necessidade de maior tempo devido às dificuldades existentes para que os avaliadores assimilem os processos e a cultura da organização; e

- auto-avaliação: é realizada por pessoas da própria organização, que têm o conhecimento necessário para avaliar as atividades e práticas gerenciais comparadas com o referencial ideal. A diferença desse tipo de avaliação em relação à interna reside no fato de que a sua execução é efetuada pelas próprias pessoas envolvidas na aplicação do Modelo de Excelência. Este tipo de avaliação é o utilizado pelo Programa Netuno, pois permite que as organizações militares possam planejar e implementar ações de melhoria no seu sistema gerencial, incorporando as práticas consideradas de qualidade.

#### **9.2.4 Críticas ao processo de avaliação**

Cotta (2001) reconhece que o simples fato de realizar uma avaliação não significa, automaticamente, que as informações produzidas serão utilizadas pela organização. No processo de avaliação, o autor reconhece que a avaliação da gestão por meio de especialistas externos traz a vantagem da transparência e das novas percepções.

Um fator positivo verificado no processo de avaliação dos programas públicos no país é que, atualmente, mais de duas mil organizações públicas estão comprometidas com a implantação de processos contínuos de avaliação e de aperfeiçoamento da gestão.

Ala-Harja e Helgason (2000) afirmam que o principal motivo pelo qual a avaliação geralmente não atende às expectativas que cria, é a presunção de que as condições para o aproveitamento desse tipo de informação estão dadas. Para eles, a avaliação é uma atividade que, por suas próprias características, exige que essas condições sejam meticulosamente criadas, sob pena de comprometerem todo o esforço despendido (COTTA, 2001).

No mesmo sentido, Faria (2005) aponta outros possíveis fatores que podem interferir na utilização dos resultados da avaliação: existência de interesses e crenças conflitantes na organização que gerencia o programa; ocorrência de conflitos de interesses entre as distintas unidades do programa; mudanças no pessoal encarregado; eventual inflexibilidade das regras e dos padrões operacionais da organização, que pode impedir a adoção das recomendações

feitas quando da avaliação; e mudanças nas condições externas, tais como cortes orçamentários e alterações no ambiente político.

Apesar das possíveis críticas e resistências, verifica-se nesta última década cresceu o interesse na avaliação do desempenho organizacional pela comparação entre o desempenho real e as metas ou objetivos verificáveis, estabelecidos previamente. Portanto, tornou-se prática comum nas organizações, e mais ultimamente nas organizações públicas a avaliação de suas gestões, pelo interesse em medir o desempenho institucional com a maior precisão possível, de modo a favorecer suas decisões. Ao mesmo tempo, dessa maneira, monitora-se a utilização dos recursos e presta-se contas à sociedade de modo mais eficaz e transparente.

Pode-se perceber, portanto, que o processo de avaliação de um programa que tenha por objetivo implantar estratégias de melhoria da gestão em organizações tradicionais da Administração Pública Federal, e em organizações complexas como o Exército Brasileiro e a Marinha do Brasil exige amadurecimento e constantes avaliações. Esse fato deve-se principalmente aos aspectos culturais característicos elencados que podem representar resistências.

Visando otimizar a aplicação de recursos e melhorar a operacionalidade da Marinha do Brasil, cumprindo de maneira eficiente, eficaz e efetiva sua missão constitucional, é de vital importância à criação, a continuidade e o aperfeiçoamento de sistemas de avaliação, que representam elementos de indução da melhoria contínua da qualidade e aprimoramento constante de seus programas.

## 10. SISTEMA DE AVALIAÇÃO DO PROGRAMA NETUNO

Como qualquer programa público, o Programa Netuno também deve ser alvo de um sistema de avaliação, pois na medida em que os serviços públicos não têm um mercado consumidor competitivo que possa servir como medida da qualidade e eficácia de sua prestação, o Estado é obrigado a proceder à avaliação regular de seus programas e atividades (COSTA; CASTANHAR, 1998).

Para Teixeira e Santana (1995), a elaboração e implementação de um sistema de avaliação de desempenho implica em uma profunda transformação de métodos e procedimentos gerenciais, que refletem grande impacto sobre os sistemas de gestão. Assim, os processos envolvidos com a definição e o desdobramento de metas e indicadores, com o desenvolvimento do controle e avaliação dos mesmos, e com a sua divulgação, envolvem questões essenciais, principalmente na área pública.

Sobretudo no caso de programas amplos e complexos como o Programa Netuno, os sistemas de medição do desempenho podem ser complementos do conhecimento especializado gerado pela experiência direta. É baseado nesse conhecimento e no compromisso ético com o interesse público que está a chave do aprendizado, da adaptação e do constante aprimoramento dos programas e dos serviços públicos (CATALÁ In: BRESSER PEREIRA; SPINK, 2006).

O desenho de um programa ou sistema público de avaliação pode ser elaborado em uma seqüência de graus sucessivos de agregação de objetivos. Pela tradição brasileira, segundo Costa e Castanhar (2003), de maneira hierarquizada, a seqüência de compromissos de um programa público ocorre da seguinte forma: propósito > objetivo > meta > atividade.

Entretanto, em virtude da complexidade e dificuldades existentes na criação de um sistema de avaliação, Teixeira e Santana (1995, p. 89) excluem a possibilidade de serem aplicadas receitas prontas. Conforme os autores, devem ser privilegiados os seguintes procedimentos metodológicos:

- estratégia participativa na montagem do sistema, que envolva os escalões mais altos, gerentes e funcionários. A participação dos próprios agentes envolvidos com uma ação, na definição do sistema de metas e indicadores de desempenho da mesma, é a melhor garantia do comprometimento com o sistema de avaliação estabelecido;

- flexibilidade do sistema: a abertura para alteração de metas e a introdução de novas metas é essencial para que o sistema de gerência responda às exigências do seu ambiente interno e externo;
- simplicidade: é fundamental que um sistema de avaliação seja facilmente compreendido e acessado pelos diversos agentes envolvidos e usuários, sem prejuízo da sua segurança e confiabilidade; e
- aproximações sucessivas: adequabilidade de um sistema desta natureza só se consegue por aproximações cumulativas; é conveniente que se adote uma estratégia apoiada na implantação de protótipos que, testados e validados inicialmente em contextos restritos, vão se expandindo, incorporando modificações sempre que se façam necessárias.

Na elaboração e posterior implementação de um sistema de avaliação, ainda conforme os autores, algumas etapas essenciais devem ser observadas:

- sistematização de um quadro de referência acerca da missão, objetivos e clientela da organização;
- definição das dimensões de atuação;
- definição de parâmetros e indicadores;
- definição dos padrões; e
- avaliação e retroalimentação.

Ainda no processo de avaliação de um programa público, definir o objetivo da avaliação, isto é, aonde se quer chegar é o primeiro passo, pois a falta de clareza dos objetivos é a principal causa do insucesso quando se tenta implementar mudanças dessa natureza numa organização. Essa é uma tarefa que deve ser indelegável da alta direção da organização.

Entender como funcionam os processos é importante para determinar como eles devem ser gerenciados para a obtenção de melhores resultados. Afinal, cada processo tem características próprias e, portanto, deve ser gerenciado de maneira específica. Assim, os processos devem ser acompanhados por intermédio dos indicadores de desempenho definidos, analisados e avaliados.

Um sistema de avaliação consiste então em diversas atividades: levantar os indicadores do processo; estabelecer padrões; comparar os resultados com a situação anterior; comparar os resultados com a situação desejada; avaliar ganhos alcançados; identificar oportunidades de melhoria e atualizar o processo. É importante notar que, ao analisar as oportunidades de melhoria, os problemas, as metas estabelecidas, os padrões e outros fatores que influenciam ou podem influenciar os processos, deve-se buscar atualização e melhoria contínua dos processos.

É importante também verificar se o sistema de avaliação é capaz de identificar: o comportamento dos indicadores levantados em relação aos padrões comparáveis; a relevância dos resultados; as causas que determinam os resultados; e as conseqüências dos resultados observados para o futuro da organização. Assim, o estabelecimento de indicadores de um sistema de avaliação de um programa público representa um desafio, de maneira que sirvam como parâmetros de monitoramento, a fim de que sejam cumpridas as metas estabelecidas.

Por fim, ao analisar a teoria existente sobre avaliação de programas públicos e o resultado das pesquisas, verifica-se a possibilidade de definir a estrutura de um sistema que contenha indicadores e que tenha por objetivo avaliar o Programa Nacional de Gestão Pública aplicado na Marinha do Brasil – o Programa Netuno.

As pesquisas foram realizadas em todos os órgãos da Administração Pública que receberam algum tipo de reconhecimento ou premiação pelo Prêmio Nacional da Gestão Pública desde 1998 até 2009. O contato foi realizado pela internet através dos serviços de atendimento dos sítios eletrônicos das organizações, como ouvidoria, fale conosco ou serviço de atendimento ao cliente. Infelizmente várias organizações não responderam ao contato realizado ou não responderam ao questionário enviado, de modo que os resultados apresentados dizem respeito às empresas que já foram reconhecidas pela excelência na gestão que enviaram o questionário respondido.

## **10.1 Resultados das pesquisas em organizações da Administração Pública**

### **10.1.1 ELETROSUL**

A empresa foi reconhecida em 2002 pelo Prêmio Qualidade do Governo Federal na faixa Bronze e, em 2003 e 2004 na faixa Ouro. Seguem os resultados da pesquisa:

#### **a) Dificuldades apresentadas na implementação do Programa GesPública.**

Foram citados o comodismo e o conformismo dos empregados, a sensação de perda de poder, a mudança de gestores e a descrença dos empregados. Mas o fato de não existirem voluntários para assumir a liderança pelo programa foi considerado como a principal dificuldade na implementação do Programa. Em relação à credibilidade, para a empresa ainda existe descrença no programa em todos os níveis. Portanto, conforme a empresa, seria muito importante que o governo implementasse esse programa em todas as organizações públicas com metas claramente estabelecidas, de forma que os empregados que não conseguissem obter os resultados fossem trocados. Se isso acontecesse, os empregados veriam a seriedade do programa e a sociedade seria melhor atendida em todos os serviços públicos.

Também foram citados como resistências à implementação do Programa aspectos da cultura da Administração Pública Brasileira como o excesso de burocracia. Foi considerado que, para os empregados, é mais fácil afirmar a descrença no programa do que ter que mudar sua forma de atuação no caminho da melhoria da gestão. Em relação à burocracia excessiva, foi citado que ainda existem práticas como a necessidade de carimbo em um papel que ninguém lê. Apesar disso, acredita-se que o fato de ser uma empresa de economia mista, com características diferentes da administração direta, faz com que ela seja obrigada a buscar melhorias em virtude de um mercado competitivo.

A dificuldade de entendimento dos instrumentos de avaliação do Programa GesPública pelos servidores foi verificada quando as pessoas começam a trabalhar com o modelo, mas esse problema é minimizado quando existe uma pessoa que conheça e coordene o processo.

A sobrecarga de tarefas para as pessoas responsáveis pela implementação também foi relatada, de modo que seria recomendável que as pessoas que conduzem o processo estivessem apenas dedicadas no programa. Na empresa o programa foi iniciado com apenas

um grupo, mas agora está sendo envolvendo toda a empresa, de modo que os dados obtidos na organização refletem realmente a realidade na maioria dos casos.

Já como facilitador do processo de implantação foi considerado o fato de a organização ter aderido ao Programa de forma voluntária. Para a empresa, quando um programa é imposto, se não existir uma cobrança efetiva dos resultados, fatalmente o programa não terá sucesso, pois não será realizado ou apenas será cumprido o protocolo, sem efetivamente permear a gestão, pois, nesse caso, o discurso será um e as ações serão outras.

De forma a diminuir as resistências e aumentar a credibilidade do Programa, a empresa acredita que o principal gestor deveria aderir ao programa, formar uma força tarefa para elaborar o relatório de avaliação, definir o plano de melhoria da gestão, fazer o plano de ação, comunicar a todos os empregados, cobrar os resultados e fazer o ciclo da melhoria contínua.

#### b) O cumprimento dos objetivos do Programa GesPública.

A empresa percebe que o Programa ainda não está totalmente consolidado, mas acredita-se que cumprirá seus objetivos se conseguir sensibilizar as organizações a aderirem e aplicarem o método de forma efetiva, pois, em razão de sua implementação, muitas práticas de gestão foram introduzidas que melhoraram os resultados na empresa. Percebe-se, também, que o programa trouxe melhoria da qualidade dos serviços na organização, pois a pesquisa de satisfação dos clientes da empresa passou de 74% em 2001 para 98,6% em 2008.

Em relação à elaboração de indicadores que permitam avaliar o cumprimento dos objetivos do Programa, além dos indicadores relativos aos processos principais do negócio e os de apoio, foram indicados também: a porcentagem de aumento na pontuação obtida pela organização em relação à avaliação anterior; o nº de empregados capacitados no modelo de excelência; o nº de empregados nos comitês de excelência; o percentual de pessoas capacitadas em cursos na organização; o número de palestras e treinamentos sobre o Programa realizados na própria organização; o número de horas gasto por semana por pessoa com o programa na organização; o número de pessoas capacitadas no Programa GesPública/número total de pessoas da organização; o número de premiações realizadas por ano na organização; a quantidade de líderes envolvidos em programas de gestão para excelência; e o número de horas gasto pela alta direção por semana com o programa.

Quanto ao aspecto motivacional, a empresa considera que os empregados estão motivados para participarem do Programa porque perceberam que dá resultado, mas que



mesmo assim, o Programa necessita ampliar aspectos motivacionais para o seu sucesso, como a sensibilização em todos os níveis, principalmente os relacionados à liderança.

Verifica-se que grande importância é dada ao Programa, pois está entre as prioridades da sua organização, de maneira que representa um dos objetivos estratégicos da organização com metas claramente especificadas. É ressaltada também a necessidade da condução e participação da alta direção no Programa, pois acredita-se que a simples delegação da execução do Programa para pessoas de menor nível pode representar menor interesse da alta direção.

c) Medidas para o aprimoramento do Programa GesPública.

Foi percebido pela pesquisa que o Programa ainda não está institucionalizado na organização, e pode fracassar se um novo gestor não continuar com as ações necessárias. Para que isso não aconteça, é considerado com fundamental que exista mais cobrança de resultados pelo Governo Federal.

Os critérios do Programa GesPública foram considerados corretos e suficientes, sendo fundamental a existência de um sistema que permita obter os dados para gerar informações para a rápida tomada de decisão. Com a implementação do Programa foram instituídas diversas ações no sentido da desburocratização, principalmente nas áreas de apoio que precisam ser mais ágeis.

Para medir o aprimoramento do programa foram indicados o nº de novas organizações adesas e o nº de organizações que fizeram auto-avaliação continuada nos últimos três anos. Já como sugestão para o aprimoramento do programa foi levantada a necessidade de maior apoio na implementação do programa nas organizações pelo Governo Federal, pois sem pessoas que conheçam o modelo e que ajudem a implementá-lo nas organizações, elas tendem a abandoná-lo pelas dificuldades encontradas.

Respondente: Rita de Cássia Pandolfi Camara Gagliardi; Analista de Planejamento Empresarial Sr.; e-mail: [rcamara@eletrosul.gov.br](mailto:rcamara@eletrosul.gov.br)

### 10.1.2 EMBRAPA

A EMBRAPA é uma empresa pública premiada na faixa bronze pelo Programa GesPública em 2006 que acredita que o Programa deve ser tratado como um processo, pois necessita de tempo, capacitação, envolvimento e muita reflexão em equipe.

#### a) Dificuldades apresentadas na implementação do Programa GesPública.

A principal dificuldade apontada foi o pouco tempo dado para a implementação. A empresa aderiu ao Programa voluntariamente e acredita que a forma de adesão ao Programa exerce influência no sucesso do Programa, pois quando se entende os objetivos do Programa e a adesão acontece de forma voluntária, a organização se compromete mais com os resultados.

A empresa não acredita que haja falta de credibilidade ao Programa. Algumas pessoas da organização, que não conhecem o Programa, apresentam alguma resistência, porém, não falta de credibilidade. Por meio das pesquisas internas, pode ser medida a credibilidade.

Outras dificuldades ou resistências encontradas na implementação do Programa foram a falta de tempo das pessoas (considerada a principal), crença de excesso de burocracia, e falta de conhecimento do processo e seus objetivos. Para a EMBRAPA, alguns aspectos da cultura da Administração Pública Brasileira que ainda permanecem, como o descomprometimento e a falta de visão do futuro podem representar barreiras ao sucesso do Programa, porque implementar um Programa desta natureza requer a quebra de paradigmas antigos. Muitos servidores ainda não perceberam que a gestão pública vem sendo profissionalizada a cada ano e ainda tem a percepção sobre o tema apenas como “aumento de trabalho” e “excesso de formalização”. Infelizmente, percebe-se que a falta de entendimento de que, como servidores públicos, deve-se prestar contas à sociedade e esta prestação de contas é promover evidências sobre as ações e resultados. Também foi citada como dificuldade e resistência a falta de entendimento dos instrumentos de avaliação do Programa GesPública pelos servidores.

Para identificar a aderência ao Programa, foi sugerida a utilização de pesquisas periódicas sobre os conhecimentos técnicos aprendidos, sua aplicação e resultados alcançados. Foi percebido também que a implementação do Programa restringiu-se a um grupo apenas, o que representou sobrecarga de tarefas, fato que pode ser minimizado com a melhora do fluxo de informações dos processos internos e que os dados do Programa preenchidos na sua organização refletem realmente a realidade.

O indicador levantado na pesquisa para medir as dificuldades encontradas na implementação do programa é o índice de satisfação/insatisfação com a implementação do programa.

Por fim, para diminuir as resistências e aumentar a credibilidade do Programa, a organização foi sugerido um maior investimento em capacitação, programas de sensibilização, de modo a envolver mais pessoas.

b) O cumprimento dos objetivos do Programa GesPública.

Conforme a empresa, o programa GesPública já está cumprindo seus objetivos, porque o número de adesões cresce a cada ano e estão sendo disseminadas as práticas de excelência na maioria dos estados brasileiros. Além disso, como processo contínuo, o Programa deve rever seus objetivos periodicamente, mas percebe-se que o programa já promoveu a eficiência por meio do melhor aproveitamento de recursos na organização, pois muitos processos já foram revistos e melhorados à luz das orientações do Programa.

Como indicadores que possam medir o cumprimento dos objetivos pelo Programa, foram sugeridos na pesquisa: o índice de processos melhorados; a porcentagem de aumento na pontuação obtida pela organização em relação à avaliação anterior; o índice de pessoas capacitadas; o índice de participação; o percentual de pessoas capacitadas em cursos na organização; o número de palestras e treinamentos sobre o Programa realizados na própria organização; o número de pessoas nas palestras e treinamentos da própria organização sobre o Programa; e o número de pessoas capacitadas no Programa GesPública/número total de pessoas.

Foi verificado que o programa trouxe melhoria da qualidade dos serviços na organização em 70%. Porém, existe a percepção de que os empregados não estão motivados para participarem efetivamente do Programa, de maneira que é necessário ampliar aspectos motivacionais para o seu sucesso, como sensibilização e divulgação para promover o comprometimento de mais pessoas. Também poderia existir algum tipo de premiação individual como reconhecimento interno, por meio de homenagem especial e um objeto simbólico. Para medir a sensibilização dos diversos níveis da estrutura da organização para a importância do programa foram sugeridos os indicadores: índice de participação por níveis e índice de melhoria por áreas.

Entretanto, apesar da participação da alta direção, foi considerado que o Programa não está entre as prioridades da organização e, para tanto, deveria representar uma definição estratégica da alta direção.

c) Medidas para o aprimoramento do Programa GesPública.

Segundo a pesquisa, ainda existe o risco de fracasso do Programa na organização, pois ainda não está institucionalizado, de modo que é fundamental que seja definido como uma estratégia organizacional.

Percebe-se que os critérios e itens do Programa estão corretos e esgotam o que o Programa deveria avaliar na gestão da organização. Além disso, foi considerado desejável a existência de algum dispositivo informatizado que dê suporte à coleta de dados para alimentar o Programa. Apesar da empresa não possuir um sistema desta natureza, os existentes fornecem subsídios para coleta da maioria dos dados.

Por fim, foi sugerido o indicador índice de melhorias implementadas para medir o aprimoramento do Programa e verificou-se que a implementação do Programa na organização trouxe desburocratização, através de melhorias em vários processos.

Respondente: LORIEN ELIANE ZIMMER; Analista da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária - Embrapa Suínos e Aves de Concórdia - SC; e-mail: [lorien@cnpsa.embrapa.br](mailto:lorien@cnpsa.embrapa.br)

### **10.1.3 HEMOMINAS**

A Fundação Hemominas promoveu a disseminação do programa em todas as suas vinte e três (23) unidades. Destas, quinze (15) passaram pelo processo de auto-avaliação da gestão em pelo menos dois ciclos. Uma unidade foi premiada na categoria bronze do Programa GesPública, por duas vezes e na categoria prata no Prêmio Mineiro de Qualidade e Produtividade. Outra unidade foi premiada no Prêmio de Excelência do Município.

a) Dificuldades apresentadas na implementação do Programa GesPública.

As principais dificuldades apontadas pela pesquisa foram: a cultura do “isso não funciona no Estado”, devido ao foco muito operacional dos gestores e a cultura burocrática do estado; e o elevado “tarefismo” dos gestores, que ficam sem tempo para estabelecer práticas de gestão e melhorias. Também foi citado como dificuldade a pouca compreensão dos gestores quanto aos requisitos, critérios e bases conceituais do Programa.

A fundação aderiu ao Programa voluntariamente e acredita que a forma de adesão ao Programa exerce influência no sucesso do Programa, pois, desse modo, o programa expressa em si o ato de vontade de implantar e fazer as coisas acontecerem.

A pesquisa verificou que ainda existe falta de credibilidade em todos os níveis da organização, não diretamente relacionada ao Programa, mas em relação aos instrumentos de conquista da excelência, pois ainda é descrença comum o fato do Estado poder ser excelente. Para a Fundação, a credibilidade/resistência ao Programa pode ser medida pelo grau de implantação das práticas de gestão.

Para a HEMOMINAS, a cultura da Administração Pública Brasileira ainda é excessivamente burocrática devido ao seu processo histórico, sua legislação e também à ausência de uma proposta efetiva que promova a mudança. Conforme a pesquisa, alguns aspectos da burocracia prejudicaram a implementação do Programa, pois impediram o avanço de prática mais eficazes, como o excesso de leis e controles estabelecidos; a excessiva divisão do trabalho; e a rigidez de processos e rotinas.

A pesquisa verificou que a utilização de pesquisas periódicas sobre os conhecimentos técnicos aprendidos, sua aplicação e resultados alcançados pode representar um bom indicador de aderência ao Programa. Para a Fundação, o Programa trouxe sobrecarga de tarefas para as pessoas responsáveis pela sua implementação, pois a organização apresenta um quadro de pessoal enxuto, de maneira que os gestores atuam em múltiplas funções.

O envolvimento com o Programa na organização foi grande e os dados do Programa preenchidos na sua organização refletem realmente a realidade.

Como indicadores para medir as dificuldades encontradas na implementação do programa foram citados a porcentagem de execução do Plano de Melhoria e o número de práticas de gestão implantadas.

A fim de diminuir as resistências e aumentar a credibilidade do Programa, a Fundação acredita que se deve continuar a capacitação das lideranças e gestores. Também é necessário tornar o Programa uma política de governo, e estabelecer mecanismos de avaliação de desempenho da organização baseada na evolução do programa.

b) O cumprimento dos objetivos do Programa GesPública.

Conforme a organização, o programa GesPública já está cumprindo parcialmente seus objetivos, porque já se verificam melhorias decorrentes de sua implantação, porém o Programa só conseguirá cumprir os seus objetivos a partir do momento que as práticas de excelência sejam incorporadas na rotina e na cultura, e o foco em resultados seja consolidado.

Entretanto, a Fundação considera que o programa já promoveu a eficiência por meio do melhor aproveitamento de recursos em sua organização, pois vários indicadores foram implementados e a preocupação com a eficiência passou a ser comum entre os gestores.

Como indicadores que possam medir o cumprimento dos objetivos pelo Programa, foram sugeridos na pesquisa: a porcentagem de aumento na pontuação obtida pela organização em relação à avaliação anterior o nível de implementação do Programa; o grau de padronização dos processos; indicadores de eficiência dos processos; e instrumentos de avaliação da eficiência e da eficácia. Já para acompanhar e avaliar as ações de melhoria da qualidade dos serviços da organização, alguns indicadores foram citados: satisfação do usuário com o serviço; satisfação da força de trabalho; número de não conformidades nos processos críticos; e Execução Orçamentária x Planejamento Orçamentário.

Para a Fundação, o Programa trouxe melhoria da qualidade dos serviços na organização, representada pela melhoria do desempenho dos indicadores institucionais, pelo cumprimento das metas do planejamento estratégico, pela melhoria da satisfação do usuário e pela melhoria do clima interno. Em relação ao sistema de premiação, a Fundação considera correta a atual sistemática do Programa GesPública.

Já para verificar a capacitação e participação do pessoal da organização no Programa, foram citados os indicadores: hora/aula/ano relacionada aos temas do programa; avaliação de eficácia de treinamento (aplicada até 180 dias após a realização dos eventos visando avaliação conhecimento/habilidades desenvolvidas, segundo os objetivos da capacitação); e porcentagem da força de trabalho que participou dos eventos de capacitação do programa.

Para a HEMOMINAS, o Programa GesPública não necessita ampliar aspectos motivacionais para o seu sucesso. Entretanto, o que é fundamental e ainda não ocorreu é que a alta direção dos Governos deveria estabelecer o programa como uma política de governo, de modo que Ministérios, Secretarias de Estado e Municípios deveriam adotar o programa como diretriz básica para melhoria da Administração Pública.

Para avaliar a sensibilização dos diversos níveis da estrutura da organização para a importância do programa, foi citado como indicador o número de práticas e alterações das

rotinas ocorridas após a disseminação do programa. Para a Fundação, o Programa já conseguiu sensibilizar os diversos níveis da estrutura da organização pelo número de práticas de melhoria implantadas. Além disso, a execução do Programa sempre teve a participação efetiva da alta direção, pois acredita-se que um programa de melhoria da gestão não é delegável pela Alta Administração. Ou ela faz e lidera ou não faz. Na HEMOMINAS não houve delegação.

c) Medidas para o aprimoramento do Programa GesPública.

A Fundação acredita que, para seu aprimoramento, o Programa deve se tornar uma política pública prioritária nos níveis superiores de governo. Particularmente na organização, considera-se que o Programa apresenta os melhores critérios e já está institucionalizado, pois já tem cinco anos de prática, apesar de não ser apoiado por nenhum sistema informatizado.

A HEMOMINAS verificou que a implementação do Programa na organização trouxe desburocratização, com a avaliação e melhoria dos processos, e práticas simplificadas implantadas em diversas áreas.

Respondente: Cláudio Medeiros; Assessor da Qualidade da Fundação Hemominas; e-mail: [claudio.medeiros@hemominas.mg.gov.br](mailto:claudio.medeiros@hemominas.mg.gov.br)

#### **10.1.4 Departamento Autônomo de Água e Esgoto de Penápolis (DAEP)**

O Departamento Autônomo de Água e Esgoto de Penápolis (DAEP) é uma autarquia municipal responsável pela captação, tratamento e distribuição de água; coleta e tratamento de esgotos; coleta e destinação final dos resíduos sólidos; serviço de coleta seletiva; educação ambiental e parceira nos serviços de recuperação e preservação da bacia hidrográfica do Ribeirão Lajeado. Em 2004 a organização recebeu a certificação da norma ABNT ISO 9001:2000 em todo o seu processo de produção. Já em 2006 recebeu o Prêmio Nacional da Gestão Pública, sendo reconhecido e premiado na categoria especial saneamento, na faixa bronze.

a) Dificuldades apresentadas na implementação do Programa GesPública.

Para a organização, não houve obstáculo para a introdução do modelo de gestão do GesPública, mas sim desafios a serem superados. O maior desafio foi a capacitação das pessoas com nível de escolaridade baixa que ocupam cargos de liderança, como encarregados de coleta de lixo e limpeza urbana, que tiveram dificuldade de entender o sistema de gestão baseado em critérios de excelência. Para superar este desafio, foram efetuados diversos treinamentos para capacitação dos líderes e dos servidores em geral, abordando, além dos critérios de excelência, as funções de um líder, técnicas de gerenciamento, ferramentas da qualidade e capacitações sobre as funções.

Outra questão fundamental levantada na pesquisa é a necessidade do comprometimento da alta direção na continuidade da auto-avaliação e na implementação de melhorias para o sucesso do Programa. Desse modo, acredita-se que não exista falta de credibilidade ao Programa pelo pessoal da organização. São realizadas pesquisas de clima interno anualmente, e na última pesquisa realizada em abril de 2009, a autarquia obteve o índice de 70% da força de trabalho que se sentem satisfeitos por terem colaborado no reconhecimento do DAEP em um prêmio nacional. Por meio das pesquisas de satisfação, acredita-se que possa ser medido o grau de credibilidade/resistência ao Programa.

Conforme pesquisado, foram encontradas resistências na implementação do Programa por uma pequena parcela de colaboradores que são resistentes a inovação, o que é encarado de forma natural do ser humano. Porém, foram realizados trabalhos específicos com estas pessoas através de capacitações, reuniões e conversas individuais.

Também como possível resistência, para a organização, a falta de uma política de recursos humanos pode ser a principal causa, uma vez que o Programa introduz o mecanismo de controle de resultados que, na iniciativa privada, está atrelada aos benefícios pessoais no alcance de metas e resultados. Já no setor público, a ausência da meritocracia pode ser um dos entraves que a cultura da Administração Pública tem como lacuna. Além disso, a própria estrutura organizacional voltada para a departamentalização das áreas, presente na maioria das organizações públicas, seja na esfera municipal, estadual ou federal, também é uma resistência ao Programa, uma vez que a cultura de excelência exige uma visão sistêmica dos processos para a eficiência e eficácia do Estado. Para a organização, a falta de visão sistêmica pode gerar retrabalho, morosidade e falta de comprometimento.

Conforme a organização, já existe uma cultura organizacional disseminada voltada para o atendimento das necessidades dos cidadãos, de modo que o Programa veio para complementar e mostrar que o caminho correto para a melhoria dos processos. Porém, ainda



existe falta de capacitação de pessoas em algumas áreas e dificuldade de entendimento dos instrumentos de avaliação do Programa GesPública pelos servidores.

b) O cumprimento dos objetivos do Programa GesPública.

A autarquia acredita que o Programa já está cumprindo seus objetivos na organização, pois são realizadas avaliações periódicas, com levantamento das oportunidades de melhoria e elaboração de Plano de Ação com acompanhamento de sua implementação. Assim, ao aderir ao Programa, a organização deve ter sua gestão com o objetivo principal de atender às necessidades dos cidadãos.

Conforme o resultado da pesquisa, o Programa já promoveu a eficiência por meio do melhor aproveitamento de recursos na organização, pois aprimorou algumas de suas práticas e ainda criou novas práticas para o atendimento do modelo. Foram citados a melhoria da gestão de reclamações de clientes com respostas rápidas ao cliente e a maior agilidade no atendimento de serviços solicitados na Central de Atendimento.

Como indicadores para avaliar o Programa foram citados: a porcentagem de aumento na pontuação obtida pela organização em relação à avaliação anterior; o percentual de pessoas capacitadas em cursos na organização; e o número de premiações realizadas por ano na organização.

Na organização, a execução do Programa tem a participação efetiva da alta direção, o que representa um dos pontos de sucesso, pois sem o respaldo da alta direção, representada pelo Diretor Presidente do DAEP, não seria possível o sucesso do modelo de gestão. Para auxiliar nas atividades de implantação, o Comitê de Gestão da Qualidade foi formado por vinte e uma pessoas. Este grupo tem representatividade de todas as áreas do DAEP.

c) Medidas para o aprimoramento do Programa GesPública.

O DAEP adotou o modelo desde 2005, de modo que ainda existem muitos pontos a serem aprimorados. Entretanto, pode-se dizer que o modelo já está consolidado e institucionalizado na organização, pois o Plano de Saneamento Ambiental para os próximos vinte anos contempla como uma das diretrizes a perpetuação do modelo de gestão para que haja continuidade do sistema de gestão da qualidade, independente do gestor que vier a ocupar o cargo de Diretor Presidente do DAEP.

Conforme a organização, a implementação do Programa trouxe desburocratização em vários processos como no controle de registro, no arquivamento de documentos, no registro e resposta de reclamações e no protocolo de requerimentos no atendimento.

Infelizmente, como toda política pública, há o risco da vulnerabilidade política do governo local, uma vez que o Diretor Presidente do DAEP é um cargo comissionado, nomeado pelo Prefeito Municipal a cada processo eleitoral. No caso da nova direção não apoiar o processo, a utilização do modelo ficaria impraticável. Para minimizar este risco, conforme o DAEP, o órgão responsável pelo programa, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, poderia criar mecanismos para que as organizações tenham continuidade no programa.

Respondente: Silvia M. Shinkai de Oliveira; Serviço de Custos DAEP – Penápolis-SP;  
e-mail: custos@daep.com.br

## **10.2 Resultados das pesquisas em organizações militares**

### **10.2.1 CBMRJ**

O Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Rio de Janeiro é uma instituição centenária que foi premiada na faixa bronze pelo Programa GesPública no ciclo 2008/2009, com a 3ª Policlínica do CBMERJ, na primeira participação da instituição no programa de qualidade do Governo Federal.

#### **a) Dificuldades apresentadas na implementação do Programa GesPública.**

As principais dificuldades relatadas pela instituição foram a inexperiência quanto a participação do Programa, dificuldades internas relativas ao recebimento de verbas do governo estadual para melhor participação, e fraca participação da alta administração.

A organização aderiu voluntariamente ao Programa e, de acordo com sua Coordenação, a candidatura voluntária demonstra o interesse da gestão em se avaliar externamente, buscar reconhecimento nacional do seu programa de gestão e, primordialmente, buscar a melhoria contínua, aperfeiçoando seus processos, a organização e estreitar seu relacionamento com o cidadão.

Conforme a instituição, devido ao tempo de existência e à seriedade do trabalho e o modelo adotado pelo Programa, foi observada uma aplicação muito satisfatória de toda força de trabalho, da alta administração e dos demais servidores, que se empenharam com disciplina em prol do Programa. Acredita-se que o grau de credibilidade/resistência ao Programa na organização pode ser medido pelo grau de envolvimento de todos com o programa de gestão e pelo grau de satisfação das partes interessadas com a organização.

Segundo a pesquisa, foram encontradas resistências na implantação do Programa. A principal foi adotar o modelo do Programa GesPública, pois a instituição já aplicava outro programa de gestão desde 2003. Outro ponto foi a mudança na alta administração no meio do processo de implementação do Programa, devido a alta rotatividade na organização em razão de diversos fatores, como administrativos e políticos. Essa foi considerada a principal, pois o grupo da alta administração e demais servidores se envolveram de "alma e espírito" no programa de gestão inovador e participativo do último gestor. Todos ficaram com dúvidas acerca da mudança e sobre como seria o seu prosseguimento.

A pesquisa também verificou que alguns aspectos da cultura militar podem representar resistências ao programa, pois está alicerçada em alguns traços ainda do Império. Para o CBMRJ, qualquer programa de qualidade que se aplique em uma estrutura militar, sofrerá dificuldades pela criação de paradigmas baseadas na história da cultura militar, que estruturou valores nesse longo caminho. Para que tenha êxito, o programa deverá realizar algumas mudanças, principalmente, na forma de condução da Administração e na forma de avaliação da organização. Conforme a instituição, a forma de condução da administração militar, baseada na estrutura piramidal e baseada em regulamentos rígidos, implica em dificuldades para aplicação de algumas metodologias de administração modernas, apesar de encontrarmos adequações muito boas em órgãos como o EB e o CBMERJ. Este é um fator de resistência e discussão, que ainda está progredindo para o desenvolvimento da gestão na administração militar.

A movimentação de militares, comum nas organizações, também foi levantada como uma dificuldade na implementação do Programa. A possível solução para esse fato seria o estímulo a maior permanência nas organizações dos grupos de militares envolvidos no Programa.

Outra dificuldade encontrada pela organização foi a sobrecarga de tarefas para as pessoas responsáveis pela implementação do Programa. Uma solução encontrada pelos dirigentes é a determinação de dedicação exclusiva destes militares tão somente ao Programa durante um período de 4 a 6 meses durante o ano.

A pesquisa verificou também que a cultura militar é razoavelmente burocrática, de maneira que o CBMRJ ainda tem muito a melhorar nos processos secundários e alguns principais. Conforme a instituição, existe muito tempo entre a decisão da alta administração e a disponibilização de recursos para custeio da implementação do Programa. Isto acarreta embaraços enormes para aplicação de nosso planejamento do programa de qualidade.

Também foi verificado que, por ser novidade, ainda existe dificuldade de entendimento dos instrumentos de avaliação do Programa pelos militares, mas na se acredita que esse fato represente alguma resistência, pois a organização caminha para o desenvolvimento e capacitação de mais servidores. Nesse sentido, a utilização de pesquisas periódicas sobre os conhecimentos técnicos aprendidos, sua aplicação e resultados alcançados pode representar um bom indicador de aderência ao Programa.

Conforme a pesquisa, o envolvimento com o Programa na organização é parcial, de modo que a adesão é de 70% do CBMERJ, e os dados obtidos pelo Programa refletem realmente a realidade da organização.

Foram apontados como possíveis indicadores para medir as dificuldades encontradas na implementação do programa: o percentual de demandas do programa de qualidade atendidas pela alta administração; o percentual de participação da alta administração e das organizações em reuniões sobre o programa de qualidade; e o número de metas atingidas no planejamento do programa de qualidade.

Por fim, de maneira a diminuir as resistências e aumentar a credibilidade do Programa, foram apontadas como possíveis diretrizes aumentar o grau de envolvimento da alta administração e campanhas de estímulos aos militares sobre a participação no Programa.

#### b) O cumprimento dos objetivos do Programa GesPública.

Conforme a pesquisa, a organização acredita que está conseguindo excelentes resultados na gestão em muitas de suas unidades, servindo de exemplo para várias secretarias do estado do Rio de Janeiro. Na maioria das organizações do CBMERJ, os processos foram mapeados, revistos e remodelados, apoiando-se na sustentabilidade, na economia e no uso racional de recursos. Também foram levados em conta aspectos como rapidez, melhor controle e visão estratégica. Porém, o Programa precisa atingir mais unidades do CBMERJ e ainda necessita de mais apoio da alta administração da instituição dos governantes, para uma profunda e eficiente execução.

Como indicadores que possam medir se o Programa está promovendo a eficiência por meio do melhor aproveitamento de recursos na organização, foram citados: índice de retrabalho em processos; índice de gastos com bens de consumo renováveis; e índice de tempo médio para execução de processos.

Em relação à melhoria da qualidade, o CBMERJ acredita que o Programa já aprimorou a qualidade dos serviços em, aproximadamente 35%, e para sua medição, foram citados: índice de satisfação dos clientes; índice de satisfação da força de trabalho com a atual administração; e a porcentagem de aumento na pontuação obtida pela organização em relação à avaliação anterior.

Para verificar a capacitação e participação do pessoal da organização no Programa, foi sugerido o índice de servidores capacitados no Programa; e o índice de servidores capacitados e envolvidos em projetos do programa de qualidade da organização.

Já para a avaliação do Programa, a pesquisa levantou os seguintes indicadores: o percentual de pessoas capacitadas em cursos na organização; o número de palestras e treinamentos sobre o Programa realizados na própria organização; o número de pessoas nas palestras e treinamentos da própria organização sobre o Programa; o número de horas gasto por semana por pessoa com o Programa na organização; o número de pessoas capacitadas da organização no Programa GesPública/número total de pessoas da organização; e o número de premiações realizadas por ano na organização.

A pesquisa também levantou que os servidores, em sua maioria, estão motivados para participarem efetivamente do Programa, pois o nível de interesse e envolvimento com o Programa vem aumentando apesar dos baixos salários e problemas de escalas de serviço. Entretanto, foi considerado que existem diferenças de motivação para participar do Programa entre servidores civis e servidores militares, em razão das dificuldades da cultura militar.

Outro aspecto verificado na pesquisa foi a necessidade de ampliar aspectos motivacionais para o seu sucesso do Programa, como motivação: ao crescimento pessoal; a atuação como multiplicador da qualidade no serviço; e a melhora da auto-estima com a melhora do serviço. Foi verificado também que, para o sucesso do Programa, seria interessante algum tipo de premiação individual na organização, pois estimularia outros servidores a se envolverem mais com o programa, criando uma disputa saudável pelo reconhecimento individual e pela melhoria na sua organização. Como possíveis premiações individuais foram citados: viagem de estudos; qualificação externa (pós-graduação, mestrado e doutorado); e melhor pontuação na sua avaliação profissional.

Por fim, para medir o cumprimento dos objetivos pelo programa, o CBMERJ sugeriu o índice de objetivos alcançados em relação aos objetivos planejados.

c) Medidas para o aprimoramento do Programa GesPública.

Foi considerado pela instituição que o Programa já conseguiu sensibilizar alguns níveis da estrutura da organização para a importância do programa, porém ainda falta muito para atingir e influenciar todos os níveis, pois o Programa ainda não está entre as prioridades da organização. Esse fato pode ser verificado pelo fato de que na organização, a execução do Programa tem pouca participação da alta direção, pois é realizada apenas pelas pessoas que exercem tal tarefa. Observa-se que, em muitos setores, a composição dos comitês de qualidade, a elaboração de relatórios de gestão, e a carga da execução é responsabilidade dos capitães (oficiais intermediários), tenentes (oficiais subalternos) e aspirantes-a-oficial (praças especiais). Portanto, como sugestão para o aprimoramento do Programa, foi considerado importante considerá-lo como uma das prioridades da instituição.

Respondentes: Tenente-Coronel BM JOSÉ LUIZ RUAS GUERRA e Major BM MOZART MARTINS LOPES - COORDENAÇÃO DO CEPEG – Quartel do Comando Geral; e-mail: [gepeg\\_subsedec@yahoo.com.br](mailto:gepeg_subsedec@yahoo.com.br).

### **10.2.2 Exército Brasileiro – Laboratório Químico e Farmacêutico do Exército (LQFEx)**

O Laboratório foi reconhecido por sua gestão e premiado no Ciclo 2008/2009 pelo Programa GesPública na categoria prata.

a) Dificuldades apresentadas na implementação do Programa GesPública.

Foram citados na pesquisa como dificuldades: a capacitação e experiência dos agentes disseminadores dos conhecimentos relacionados ao Programa; a resistência de integrantes, principalmente de chefias, em relação à implementação do modelo de gestão; e a dificuldade de aceitar inovação pela força de trabalho, incluindo as chefias. Essa foi considerada a principal, pois, para a organização, o comprometimento da liderança é essencial,

principalmente no meio militar. Quando o chefe não demonstra seu comprometimento com o projeto, dificilmente há adesão dos demais integrantes. Também a disseminação do conhecimento fica comprometida, pois as pessoas não se disponibilizam a aprender.

A organização aderiu ao Programa voluntariamente, a partir do apoio do Escalão Superior do EB. Inicialmente, o LQFEx teve um bom desempenho na premiação estadual (PQRio / 2003-bronze, 2004 e 2005 ouro), apoiado pela Primeira Região Militar, órgão ao qual o Laboratório está administrativamente subordinado. Havia, na época, uma diretora do Comandante do Exército para a inclusão de unidades militares em prêmios de qualidade como facilitador para introdução do modelo de excelência, de modo que a direção do Laboratório mostrou-se de acordo com a participação. Atualmente, conforme a pesquisa, a organização busca recursos para a continuação do processo, pois nem sempre ocorre o encaminhamento de recursos dos órgãos administrativos superiores.

Foi observado também que a forma de adesão ao Programa exerce influência no sucesso do Programa, pois muitas organizações do EB tiveram a mesma oportunidade do Laboratório, porém, sem o mesmo sucesso. A Direção do LQFEx se prontificou a participar do Programa por achar que seria uma grande oportunidade de conhecer a organização e identificar os pontos que deveriam ser melhorados.

A organização não constatou significativa falta de credibilidade ao Programa. A fase de visita à organização pelos avaliadores na busca de evidências junto à força de trabalho foi um fator relevante para a credibilidade ao Programa, como também o envio do Relatório de Avaliação encaminhado após a visita contendo os pontos fortes e oportunidades de melhoria. Segundo pesquisado, o grau de credibilidade/resistência ao Programa pode ser medido por meio da adesão às ações de implementação de melhoria pelas seções e pelo cumprimento de prazos e metas estabelecidos nos Plano de Gestão e Plano de Inovação e Melhoria relacionados à adequação ao modelo de gestão pela excelência.

Como resistências na implementação do Programa foram citados: o não cumprimento de prazos e metas estabelecidos para ações relacionadas à implementação do modelo de gestão pela excelência; a baixa participação em treinamentos; e a resistência a mudanças pelas pessoas (militar e servidor civil). Esta foi considerada a principal principalmente devido à incerteza quanto às causas e aos efeitos da mudança.

Por ser uma organização militar, conforme a pesquisa, alguns aspectos da cultura ainda representam resistências ao programa, como o não questionamento às determinações dos superiores, em razão da valorização da hierarquia, da disciplina e dos procedimentos escritos. Também foi citado o apego irrestrito às tradições, a movimentação de militares e a sobrecarga

de tarefas pelas que estiveram envolvidas na implementação do Programa, pois não tinham conhecimento e nem formação no assunto. Portanto, muitas dificuldades foram enfrentadas, mas, com treinamento e disciplina esse quadro foi revertido.

Apesar da burocracia excessiva representar ainda uma característica da cultura militar, com a aplicação do Programa na organização alguns processos foram reavaliados, de modo que práticas redundantes foram excluídas. Também houve aumento da autonomia sem que fossem quebradas a hierarquia e a disciplina. Foram utilizadas ferramentas em diversas áreas que contribuíram para a melhoria dos processos como na gestão da qualidade, na comunicação interna, nos custos, e nas compras eletrônicas.

Conforme a pesquisa, a organização enfrenta dificuldade para a participação de servidores em cursos e congressos em razão dos recursos escassos.

Na implementação do Programa, a falta de entendimento dos instrumentos de avaliação pelos servidores representou uma resistência. Porém, com os cursos, palestras e reuniões realizadas, os servidores internalizaram as informações e assim, puderam contribuir para que o Laboratório melhorasse seu desempenho interno e tivesse êxito no Programa GesPública.

A pesquisa ainda levantou que, para o Laboratório, o envolvimento com o Programa em todos os níveis é imprescindível para o sucesso e que os dados do Programa preenchidos na organização refletem realmente a realidade da Unidade. Para o órgão, a informação e o treinamento são essenciais para diminuir a resistência e aumentar a credibilidade no Programa. Outro fato importante levantado é que na constituição do Comitê do Programa na organização, foi observada a capacitação prévia dos seus integrantes.

Como indicador para medir as dificuldades encontradas na implementação do programa, foi citado o número de pessoas treinadas nas ferramentas da qualidade e nos Programas de excelência. Já para medir a adesão ao Programa, foi sugerida a utilização de pesquisas periódicas sobre os conhecimentos técnicos aprendidos, sua aplicação e resultados alcançados.

#### b) O cumprimento dos objetivos do Programa GesPública.

Conforme a pesquisa, a organização acredita que o programa já está cumprindo seus objetivos, pois a participação da unidade permitiu identificar oportunidades de melhorias e com isso implementar ações para sua resolução, obtendo resultados positivos para a organização e sociedade. Entretanto, é um Programa que busca a melhoria contínua e, portanto, sempre haverá a possibilidade de melhoria.



Como indicadores para avaliar o cumprimento dos objetivos pelo Programa, foram levantados pela pesquisa: o percentual de pessoas capacitadas em cursos na organização e o número de pessoas capacitadas da organização no Programa GesPública/número total de pessoas da organização.

O Laboratório considera que os servidores estão motivados para participarem efetivamente do Programa, pois isso é observado nos treinamentos ministrados e no envolvimento dos servidores na implementação das práticas. Além disso, não existem diferenças significativas de motivação para participar do Programa entre servidores civis e servidores militares.

Para avaliar a sensibilização dos diversos níveis da estrutura da organização para a importância do programa foi citada a relevância (impacto – importância) da participação da organização em programas de qualidade.

Conforme o resultado da pesquisa, o Programa já conseguiu sensibilizar os diversos níveis da estrutura da organização para a sua importância, pois ele encontra-se entre as prioridades do Laboratório. Nesse sentido, a delegação da execução do Programa para pessoas de menor posto/graduação/nível pode representar menor interesse da alta direção pelo Programa, pois é necessário um maior conhecimento sobre a organização.

#### c) Medidas para o aprimoramento do Programa GesPública.

Segundo levantado na pesquisa, o Programa encontra-se institucionalizado no Laboratório. Entretanto, caso a Direção decida não mais participar do Programa, ficaria inviável a continuidade das práticas.

Um fator importante verificado no Exército Brasileiro é a existência de um sistema informatizado que dá suporte ao Programa GesPública. Também é relevante a desburocratização que o Programa trouxe como o Protweb (programa interno para circulação de documentos entre as seções), a sistematização de reuniões da Direção com os servidores civis e com as praças, e maior autonomia para resolução de problemas.

Respondente: Cap. Fátima Gomes; e-mail: lqfex\_eb@yahoo.com.br

### 10.3 Considerações

Ao analisar os dados obtidos nos diferentes tipos de organização pesquisados, é possível identificar as principais dificuldades e resistências encontradas na implantação do Programa GesPública. Logicamente, em virtude de fatores culturais anteriormente mencionados, existe maior grau de resistência em organizações tradicionalmente mais burocráticas.

Verifica-se, assim, de acordo com a pesquisa, como fator fundamental para o sucesso do Programa GesPública, o apoio e a participação das lideranças das organizações. Nesse aspecto, observa-se também a dificuldade da institucionalização do Programa por ser característica da Administração Pública a troca periódica das lideranças das organizações. Dessa forma, o Programa pode representar uma prioridade na atualidade, mas com possíveis mudanças na Direção, pode acabar por perder os recursos necessários e força necessária para a sua institucionalização em um futuro próximo.

É importante observar também que em todas as organizações premiadas pesquisadas o Programa GesPública foi adotado de forma voluntária, o que foi considerado como vital para que obtenha êxito. Entretanto, ainda existe o pensamento por parte de alguns pesquisados que o Governo Federal deveria implementar o Programa em outras instituições de forma compulsória, pois diversos órgãos da Administração Pública ainda não aderiram aos seus fundamentos.

Percebe-se pela pesquisa a grande importância das pessoas e do aspecto motivacional para a quebra de resistências e barreiras existentes na implantação do Programa. Não existe unanimidade quanto às formas ideais para motivar as pessoas a participarem com afinco. Algumas pessoas acreditam que não existe a necessidade de motivações extras para que haja um maior engajamento ao Programa. Outras crêem que premiações, tanto coletivas, quanto individuais, podem representar um fator motivacional importante nesse processo. Nesse sentido, vários órgãos da Administração Pública começaram a utilizar um sistema de avaliação por resultados com bonificação pecuniária.

Em relação às possíveis medidas para o aprimoramento do Programa GesPública, foi observado na pesquisa que os critérios estabelecidos foram aprovados e contemplam os valores a serem considerados para a excelência na gestão pública. Entretanto, algumas ações podem ser tomadas para obter melhores resultados com o Programa, como maior disponibilidade de recursos e a implementação de sistemas informatizados.

Quanto aos objetivos do Programa, talvez pelo motivo de as organizações pesquisadas já terem obtido, anteriormente, sucesso no Prêmio Qualidade do Governo Federal, as pessoas pesquisadas afirmaram que o Programa cumpre com os seus objetivos, embora não exista um sistema que possa medir o grau de alcance dos objetivos. Para essa medição, as organizações utilizam indicadores em diversas áreas, desde a produção, até a qualidade dos serviços prestados e a satisfação dos clientes.

Como o Programa GesPública foi adaptado à cultura da Marinha do Brasil com o nome de Programa Netuno, os indicadores mais citados nas organizações pesquisadas para medir o Programa GesPública podem ser utilizados também para medir o Programa da MB. Portanto, diante dos resultados obtidos nas pesquisas, foi possível elaborar um sistema que contenha os indicadores e metas necessários para uma avaliação do Programa Netuno.

#### **10.4 Indicadores do sistema de avaliação do Programa Netuno**

Como visto, os indicadores representam papel fundamental em um sistema elaborado para realizar a avaliação do Programa Netuno. Assim, de acordo com os objetivos deste estudo e do Programa Netuno, e tendo por base a análise do resultado dos questionários com as pessoas responsáveis pela implementação do programa GesPública em diferentes organizações, será elaborado um sistema de avaliação do Programa Netuno de modo a identificar: as dificuldades apresentadas na sua implementação; o cumprimento dos objetivos; e medidas para o seu aprimoramento.

a) Identificar as dificuldades apresentadas na implementação do programa.

a.1) O Programa Netuno foi instituído nas diversas organizações da MB a partir de 2007. Conforme a pesquisa, a adesão de forma voluntária aos programas de gestão e de qualidade diminui a possibilidade de existirem barreiras e resistências. Já na MB, o Programa GesPública, adaptado com o nome de Programa Netuno foi implementado de forma compulsória, fato que pode gerar naturalmente uma resistência a mudança. Outro aspecto levantado na pesquisa que representa dificuldade na implementação do Programa é a existência de uma cultura excessivamente burocrática nas organizações públicas. Esse fator é ainda mais forte em organizações militares em razão de aspectos da própria cultura militar,

como a hierarquia, a disciplina e o tradicionalismo. Além disso, outros programas de qualidade na gestão foram aplicados anteriormente na instituição, sem muito sucesso, o que pode ocasionar falta de credibilidade.

Indicadores sugeridos: grau de credibilidade do programa e grau de satisfação/insatisfação com a implementação do programa, medidos através de pesquisas nas organizações.

a.2) Também como possível dificuldade na implementação do Programa, apresentada por algumas organizações na pesquisa, está o grau de entendimento dos instrumentos de avaliação do Programa Netuno, em virtude da complexidade do programa.

Indicador sugerido: Grau de entendimento dos indicadores do Programa Netuno.

b) Identificar o cumprimento dos objetivos pelo programa.

Para verificar a funcionalidade de um programa e seus resultados, faz-se necessário mensurar cumprimento dos objetivos do programa. Assim, de acordo com os quatro objetivos do Programa Netuno e o resultado das pesquisas, foram elaborados indicadores:

b.1) Instrumentalizar as Organizações Militares com ferramentas de análise e melhoria de processos, promovendo a eficiência por meio do melhor aproveitamento de recursos.

Em relação a este objetivo, o Programa Netuno possui dois indicadores no critério processos e mais dois no critério resultados que o avaliam, nesta ordem:

- A gestão de suprimentos define seus requisitos para aquisição de bens e serviços e avalia, por indicadores, o grau de atendimento a esses requisitos.
- A gestão orçamentária e financeira está alinhada com as estratégias e planos mais importantes, sendo o orçamento gerenciado de modo a assegurar eficácia na utilização de recursos e efetividade nos resultados.
- Resultados orçamentários e financeiros.

- Resultados relativos à gestão de suprimentos.

Portanto, o que melhor verifica de houve melhoria de processos e aproveitamento de recursos é a soma da pontuação desses itens.

Indicador sugerido: Porcentagem de aumento no somatório da pontuação obtida nos quatro indicadores em relação à avaliação anterior.

b.2) Acompanhar e avaliar as ações de melhoria da qualidade dos serviços da OM alinhado com os conceitos do GesPública, premiando aquelas que se destacarem.

Para medir esse objetivo, deve-se verificar se as organizações implementaram o Programa Netuno efetivamente e se realizaram pelo menos duas avaliações, a fim de verificar se houve aumento na pontuação obtida. As que obtiverem maior porcentagem de aumento em relação à avaliação anterior devem ser premiadas nos mesmos moldes da premiação do GesPública.

Indicadores sugeridos: Porcentagem de aumento na pontuação obtida em relação à avaliação anterior, índice de satisfação dos clientes, índice de satisfação da força de trabalho e número de organizações premiadas por ano pelo Programa Netuno.

.

b.3) Incentivar a capacitação e participação do pessoal por meio de treinamentos contínuos e premiação de iniciativas em destaque.

Nesse sentido, verifica-se que o conhecimento, sua atualização e divulgação são de extrema importância para o êxito de qualquer programa de gestão em uma organização. Para tanto, é preciso aumentar o número de pessoas capacitadas, e um dos caminhos é aumentando o número de pessoas capacitadas em cursos do Programa Netuno a cada ano, até que este número atinja o efetivo total da MB. Também é importante, como fator motivacional, premiar os melhores alunos nos cursos e os servidores que mais se destacaram na execução do programa.

Indicadores sugeridos:

- Percentual de aumento do número de pessoas capacitadas em cursos do Programa Netuno no ano em relação ao ano anterior.
- Número de palestras e treinamentos sobre o Programa Netuno na própria organização.
- Número de pessoas nas palestras e treinamentos da própria organização.
- Número de horas gasto por semana por pessoa com o programa.
- Número de pessoas capacitadas da OM no Programa Netuno/ número total de pessoas da OM.
- Número de premiações realizadas por ano na organização.

b.4) Sensibilizar os diversos níveis da estrutura naval para a importância do programa.

Outra dificuldade enfrentada pelo programa é a falta de comprometimento das pessoas da OM com o programa e a baixa prioridade atribuída. É imprescindível para o sucesso de um programa a participação e o engajamento da alta administração, como Comandantes, Diretores, Imediatos e Chefes de Departamento.

Indicador sugerido: comprometimento da direção da OM com o programa: número de horas gasto pela alta direção por semana com o programa e a quantidade de líderes envolvidos no programa.

c) Identificar medidas para o aprimoramento do programa.

Verifica-se facilmente que este objetivo é bastante subjetivo, portanto difícil de ser mensurado por indicadores. É importante destacar que um sistema de avaliação do Programa Netuno deve ser capaz de verificar também as possibilidades de melhoria do programa. Esse

aspecto é importante para a institucionalização completa do Programa, de modo que contribua para uma gestão mais moderna e participativa, com a qualidade que a sociedade brasileira deseja e espera da Marinha do Brasil.

Indicadores sugeridos: Número de sugestões/críticas para o aprimoramento do Programa, índice de melhorias implementadas.

Por meio da pesquisa, foi verificado também que o Programa GesPública e o Programa Netuno por conseguinte, implementados nas diversas organizações da Administração Pública e na MB, apresentam critérios e itens corretamente alinhados ao modelo de excelência.

### **10.6 Marco lógico**

Além dos indicadores, é imprescindível que um sistema de avaliação de um programa público apresente metas coerentes, claras e viáveis, de modo que possam ser acompanhadas constantemente, fornecendo importantes informações para a elaboração de ações de melhoria. Nessa abordagem, uma interessante metodologia na avaliação de programas públicos é uma estruturação de políticas públicas chamada de metodologia do marco lógico. Ela parte do entendimento de políticas públicas como processos articulados e estabelece que os recursos que configuram a política pública, seus programas e projetos, encadeiam as etapas de um mesmo programa, desde o diagnóstico da população-alvo até a definição de critérios para intervenção (CARVALHO, 2003).

Ainda conforme Carvalho (2003), a metodologia do marco lógico se destaca pela clareza na distinção dos conceitos de avaliação e das atividades necessárias para seu desenvolvimento. A metodologia também ajuda na proposição de dimensões para avaliação, possibilitando resultados analíticos baseados em uma interpretação integrada do comportamento dos agentes, das atribuições das instâncias de implementação e da interação com as populações beneficiárias. Assim, pode-se construir o quadro lógico do sistema de avaliação do Programa Netuno conforme tabela 8.

TABELA 8 – QUADRO LÓGICO DO SISTEMA DE AVALIAÇÃO DO PROGRAMA NETUNO

Lógica da intervenção	Indicadores objetivamente comprováveis	Fontes de comprovação	Suposições importantes
Objetivo Superior: Sistema de Avaliação do Programa Netuno da Marinha do Brasil.	Avaliação completa do programa realizada até o fim de 2012.	Pesquisas em diversas Organizações Militares (OM).	A Marinha do Brasil tem como uma de suas prioridades a melhoria das práticas de gestão.
Objetivos do Sistema: a- Identificar as dificuldades apresentadas na implementação do programa.  b- Identificar o cumprimento dos objetivos pelo Programa Netuno.	1- Grau de credibilidade do programa aumentado em 10% até 2012. 2- Grau de satisfação/insatisfação com a implementação do programa aumentado em 10% até 2012. 3- Grau de entendimento dos indicadores do Programa Netuno aumentado em 10% até 2012.  Objetivo b.1: instrumentalizar as Organizações Militares (OM) com ferramentas de análise e melhoria de processos, promovendo a eficiência por meio do melhor aproveitamento de recursos.	Pesquisas em diversas Organizações Militares (OM).	As dificuldades apresentadas na implementação de um programa podem afetar o seu sucesso.  Maior pontuação no Programa Netuno reflete uma melhor gestão da OM.



	<p>1- Pontuação obtida pela organização nos quatro indicadores citados 10% maior do que à avaliação anterior.</p> <p>Objetivo b.2: acompanhar e avaliar as ações de melhoria da qualidade dos serviços da OM alinhado com os conceitos do GesPública, premiando aquelas que se destacarem.</p> <p>2- Pontuação total obtida pela organização 10% maior do que à avaliação anterior.</p> <p>3- Número de organizações premiadas por ano pelo Programa Netuno aumentado em 10% a cada ano.</p> <p>4 - Índice de satisfação dos clientes aumentado em 10% a cada ano.</p> <p>5 - Índice de satisfação da força de trabalho aumentado em 10% a cada ano.</p>		<p>O treinamento torna o servidor melhor capacitado e facilita o sucesso do programa. E para obter sucesso, o Programa Netuno exige comprometimento de todos os servidores.</p>
--	--	--	---

	<p>Objetivo b.3: incentivar a capacitação e participação do pessoal por meio de treinamentos contínuos e premiação de iniciativas em destaque.</p> <p>6- Aumento do percentual de pessoas capacitadas em cursos do Programa Netuno em 10% em relação ao ano anterior.</p> <p>7- Aumento do número de palestras e treinamentos sobre o Programa Netuno na própria organização em 10% até 2012.</p> <p>8- Aumento do número de pessoas nas palestras e treinamentos da própria organização em 10% até 2012.</p> <p>9- Aumento do número de horas gasto por semana por pessoa com o programa em 10% até 2012.</p> <p>10- Aumento do número de pessoas capacitadas da OM no Programa Netuno/ número total de pessoas da OM em 10% até 2012.</p> <p>11- Número de premiações realizadas por ano na organização aumentado em</p>		
--	--	--	--

<p>C - Identificar medidas para o aprimoramento do programa.</p>	<p>10% a cada ano.</p> <p>Objetivo b.4: sensibilizar os diversos níveis da estrutura naval para a importância do programa.</p> <p>12- Aumento do número de horas gasto pela alta direção por semana com o programa em 10% até 2012.</p> <p>1- Aumento do número de sugestões/críticas para o aprimoramento do Programa aumentado em 10% em 2012.</p> <p>2 - Índice de melhorias implementadas. 10% até 2012.</p>		<p>Para o aprimoramento de programas são fundamentais as críticas e sugestões.</p>
--	--	--	--

Fonte: Elaboração própria.

## 11. CONCLUSÃO

O século XXI se inicia com uma crescente pressão sobre os governos por mais clareza e eficiência em suas ações perante a sociedade. Os anos 1980, conforme Bresser Pereira (2006), foram anos da crise de um Estado que cresceu demasiadamente e que, ao mesmo tempo, perdia autonomia relativa em face ao processo de globalização. Já os anos 1990 foram os anos da reforma do Estado e, particularmente, do início da reforma da Administração Pública. Nesse sentido, estudar o passado da Administração Pública e entendê-la como inserida nas experiências práticas do cotidiano da sociedade pode fornecer um ponto de partida para uma reforma administrativa (SPINK. In: BRESSER PEREIRA; SPINK, 2006). Desse modo, a mudança comportamental da Administração Pública foi e ainda é urgente para sua modernização e a obtenção de um relacionamento mais equilibrado entre os cidadãos e o Estado.

Porém, toda tentativa de reforma de reconstruir a burocracia pública deve levar em conta o contexto institucional. Crouzier (1992), após estudar os processos de reforma do Estado em países como a Suécia, Japão e EUA, concluiu que as estratégias de construção de consenso junto aos atores envolvidos foram mais bem-sucedidas do que as propostas de atuação tecnocrática. Portanto, a estratégia de reforma deve levar em conta as preferências de todos os grupos envolvidos e que a reforma na prática dificilmente será igual a um modelo desejado (ABRUCIO. In BRESSER PEREIRA; SPINK, 2006).

É importante notar que a estratégia de implementação de um processo de modernização da gestão ou reforma deve levar em conta o convencimento dos funcionários públicos e da população. Os primeiros são sempre atingidos em cheio pelas mudanças e podem apresentar resistências a elas. Portanto, uma reforma bem elaborada deve conter benefícios potenciais para eles, pois após a instalação de mudanças, serão necessários servidores públicos que apliquem bem o novo arcabouço de regras. Assim, a criação de um papel de esperança pode reduzir a resistência à mudança e ainda revitalizar os recursos humanos do serviço público (CAMPO, 1996).

Da mesma forma, para o sucesso da reforma, a população também deve ser convencida de sua necessidade. Assim, as ações administrativas do Estado devem estar a serviço dos cidadãos, assegurando-se qualidade ao eliminar os excessos burocráticos que comprometem a agilidade dos serviços prestados à sociedade. A gestão pública deve ser capaz de tornar-se efetiva, ética, participativa, descentralizada, transparente, com controle social e orientada para o cidadão, pois existe uma crescente necessidade de se obter maior eficiência.

No caminho do interesse público, é primordial a implementação de estratégias de melhoria da gestão, com vistas a satisfazer cidadãos, usuários atuais e futuros das diversas áreas de atuação do setor público. Assim, faz-se necessário uma ampla transformação nas práticas gerenciais, de forma a aperfeiçoar o desempenho das organizações públicas, para atender melhor às necessidades de todas as partes interessadas.

Ao mesmo tempo, passar de uma administração burocrática para uma administração gerencial impõe enormes desafios, de modo que a chave dessa transição está na responsabilização, não só pelo cumprimento das regras, mas também pela obtenção de resultados. Evoluir para uma administração gerencial onde os resultados sejam um incentivo eficaz implica em criar quadros institucionais e condições organizacionais que viabilizem sistemas de aferição (CATALÁ In: BRESSER PEREIRA; SPINK, 2006). As reformas na política de gestão pública no Brasil orientadas pela teoria gerencial ocorridas nos últimos anos representaram avanços históricos no que diz respeito a um tema clássico da Administração Pública Brasileira: a implementação de um processo de planejamento baseado em programas orientados para resultados. Esse processo, balizado por indicadores de desempenho representa a retomada de uma tradição de planejamento ensaiada com a reforma de 1967 e, a incorporação de uma série de princípios contemporâneos pertencentes à chamada Nova Gestão Pública.

Nesse caminho, foi elaborado pelo MPOG o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização, com o objetivo de contribuir para a melhoria da qualidade de vida do cidadão, instrumentalizando sua gestão por meio de autoavaliação, de modo a assegurar a obtenção de lucros sociais, decorrentes de bons produtos e serviços. Seguindo as premissas do programa GesPública do Governo Federal, a fim de modernizar seu sistema de gestão, a Marinha do Brasil implementou, em 2007, o Programa Netuno, em uma tentativa de adequar a sistemática preconizada pelo Governo Federal à cultura da MB. Entretanto, em razão de uma cultura corporativa historicamente burocrática fortemente marcada pela hierarquia, a implementação e institucionalização de programas que tenham por objetivo o aprimoramento da gestão e da qualidade dos serviços em instituições militares apresenta muitas resistências e desafios.

Conforme analisado por este estudo, a qualidade na gestão pública somente poderá ser alcançada se os elementos que constituem as organizações atuarem de forma participativa, integrada e harmônica. Nesse processo, é fundamental o envolvimento de todos, principalmente das lideranças para a obtenção dos resultados organizacionais em busca da melhoria contínua. Para tanto, a alta administração deve estimular as contribuições individuais

que possam viabilizar o alcance de objetivos comuns e ainda buscar formas de obter o máximo de cooperação das pessoas que integram uma organização. Da mesma forma, para que exista o comprometimento das pessoas para uma gestão com qualidade e resultados é necessário que estejam presentes algumas características na cultura organizacional como confiança para delegar, respeito mútuo, compartilhamento de informações, estímulo a capacidade de tomar as decisões, ambiente propício à criatividade e ainda clima organizacional favorável à mudança.

Ao mesmo tempo, é preciso reconhecer que, assim como ocorreu com alguns Programas anteriores de qualidade e de gestão implementados na Administração Pública, os Programas estudados ainda podem fracassar caso não sejam vencidas as barreiras culturais que representam resistências à mudança. Pode-se destacar os fatores críticos de sucesso nesse processo: o efetivo apoio das lideranças, a fim de que o Programa represente uma das prioridades das organizações; a realização de ações para o aumento da credibilidade e da participação dos servidores (como o estabelecimento de um sistema de bonificação por desempenho e premiações, tanto individuais como organizacionais); o amplo acesso às informações necessárias pelos responsáveis do Programa nas organizações; e a realização de ações nas instituições de modo a sensibilizar todos os servidores para a necessidade da modernização da gestão.

Uma saída para a mudança cultural e a sedimentação de novos métodos e programas de gestão como o Programa Netuno pode ser a utilização do modelo de processo de institucionalização desenvolvido por Tolbert e Zucker (1996). Nessa análise, é preciso verificar os impactos positivos da nova política, as resistências existentes e os grupos de interesse envolvidos.

É importante também observar que, em razão das características necessárias para a execução da função pública, apesar de ser de extrema importância a modernização da gestão na Administração Pública, algumas práticas originárias dos preceitos da burocracia de Weber ainda são de grande valor, como a admissão mediante concurso público e a utilização de procedimentos formais.

Conforme analisado neste trabalho, é notória a importância da realização de avaliação de programas públicos para a obtenção de melhores resultados e para o estabelecimento de uma melhor relação entre o Estado e a sociedade. Com a elaboração de um sistema de avaliação do Programa Netuno, pode-se medir se o programa está obtendo o sucesso esperado e ainda identificar as resistências existentes em sua implementação, a fim de que sejam modificados os pontos necessários para o aprimoramento do programa.

Pode-se concluir, portanto, que o sistema de avaliação elaborado neste estudo serve como uma ferramenta de auto-avaliação do Programa Netuno, permitindo que a MB possa identificar os principais pontos fortes e apontar as oportunidades para a melhoria do Programa. Evidencia-se também que, na aplicação do sistema de avaliação proposto nas organizações que adotaram o Programa GesPública, será possível identificar as resistências culturais existentes, verificar o cumprimento dos objetivos e identificar as possíveis medidas para seu aprimoramento, a fim de que uma moderna gestão seja institucionalizada.

Por fim, várias recomendações podem ser apresentadas com base nesta pesquisa. A primeira diz respeito à aplicação do sistema de avaliação elaborado nas organizações que aderiram ao Programa GesPública, a fim de gerar os resultados da avaliação. Outra sugestão é estudar a relação entre a adoção dos Programas de gestão analisados e o aumento da eficiência das organizações da Administração Pública na qualidade dos serviços prestados à sociedade.

Também como contribuição para possíveis novos trabalhos de pesquisa a serem desenvolvidos na área de gestão pública, podem ser realizados estudos de caso nas organizações que aplicaram o Programa GesPública com sucesso, ao receberem premiações do MPOG, como a ELETRONORTE, de forma a revelar os fatores culturais e institucionais que facilitaram ou que representaram resistências à implementação do Programa. Seria importante também, em razão da cultura existente, realizar pesquisas em outras organizações premiadas do Exército e da própria MB, pois esses casos podem representar *benchmarks* para os demais órgãos públicos, de forma a aprimorar a gestão pública no país. É nesse sentido que este trabalho procurou elaborar um sistema de indicadores para a avaliação do Programa Netuno de gestão da Marinha do Brasil com base na literatura existente sobre o assunto e nas informações coletadas em pesquisas nas organizações premiadas pelo PQGF.

Com todas as informações levantadas, ao aplicar o sistema de avaliação proposto nas organizações que adotaram o Programa GesPública, será possível identificar as resistências culturais existentes, verificar o cumprimento dos objetivos e identificar as possíveis medidas para seu aprimoramento, de modo a institucionalizar uma moderna gestão e ainda intensificar o debate em torno do tema. Portanto, como resultado, será possível otimizar a aplicação de recursos e melhorar a operacionalidade de organizações como a Marinha do Brasil, a fim de que esta continue a ser um elemento de indução de melhoria contínua na qualidade da Administração Pública do Brasil.

## 12 REFERÊNCIAS

ABRAHAMSON, 1991. Eric. Managerial fads and fashions: the diffusion and rejection of innovations. *Academy of Management Review*, 16:586-612, 1991.

ABRUCIO, Fernando Luiz. O impacto do modelo gerencial na Administração Pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. Brasília: ENAP, Cadernos ENAP, n.10. 1997.

\_\_\_\_\_. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da Administração Pública à luz da experiência internacional recente. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter. *Reforma do Estado e Administração Pública gerencial*. 7. ed. São Paulo: FGV, 2006.

AGUILAR, M. J.; ANDER-EGG, E. Avaliação de serviços e programas sociais. Petrópolis: Vozes, 1994.

AKTOUF, Omar. O simbolismo e a cultura de empresa: dos abusos conceituais às lições empíricas. In: Jean-François Chanlat et al. *O indivíduo na organização. Dimensões esquecidas*, v. II, São Paulo. Atlas, 1996.

ALA-HARJA, Marjukka; HELGASON, Sigurdur. Em direção às melhores práticas de avaliação. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 51, n. 4, p. 5-59, out./dez. 2000.

ARGYRIS C., SCHÖN D.A. *Organizational Learning: a Theory of Action Perspective*. Reading, Addison-Wesley. 1978.

ARRETCHE, Marta. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, Elizabeth Melo (Org.). *Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate*. São Paulo: Cortez, 1998.

BANCO MUNDIAL. Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 1997. Washington/USA, 1997.



BARZELAY, Michael. *Breaking through bureaucracy*. Berkeley, University of California Press, 1992.

BERGER, P.L. LUCKMANN, T. *The social construction of reality: a treatise in the sociology of knowledge*. New York: Doubleday Anchor Book, 1967.

BERGER, P. L., BERGER, B., KELLNER, H. *The homeless mind: modernization and consciousness*. London: Penguin Books, 1973.

BEVIR, Mark; RHODES, Rod; WELLER, Patrick. *Traditions of governance: interpreting the changing role of the public sector*. *Public Administration*, v. 81, nº 1, 2003.

BOUDON, R. (Org.). *Tratado de Sociologia*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1995.

BOURDIEU, P. *Les modes de domination*. *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, v.2, n.3, p.122-132, June 1976.

\_\_\_\_\_ *A economia das trocas simbólicas*. São Paulo: Ed. Perspectiva, 1987.

\_\_\_\_\_ *Language and symbolic power*. London: Polity Press, 1991.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. *Plano Diretor da Reforma do Estado*. Brasília, DF: MARE/Presidência da República, 1995.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. *Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GESPÚBLICA; Prêmio Nacional da Gestão Pública – PQGF; Instruções para a Candidatura – Ciclo 2008 / 2009*; Brasília; MP, SEGES, 2008. Versão 1/2008.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. *Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GESPÚBLICA; Prêmio Nacional da Gestão Pública – PQGF; Instruções para Avaliação da Gestão Pública – 2008/2009*; Brasília; MP, SEGES, 2008. Versão 1/2008.

BRESSER PEREIRA Luiz Carlos. A reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle”. Cadernos MARE da Reforma do Estado 1: 7-57.1997.

\_\_\_\_\_. Reforming of the new public management: now in the latin-american agenda, however. *International Journal of Political Studies*, nº3, p. 143-166, 2001.

\_\_\_\_\_. Da Administração Pública burocrática à gerencial. BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter. Reforma do Estado e Administração Pública gerencial. 6. ed. São Paulo: FGV, 2006.

\_\_\_\_\_. Construindo o Estado republicano: democracia e reforma da gestão pública. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

CALDAS, Miguel P; FACHIN, Roberto. Paradigma Funcionalista: Desenvolvimento de Teorias e Institucionalismo nos anos 1980 E 1990. ERA 51 abr./jun. 2005.

CAMERON, K. Measuring organizational effectiveness in institutions of higher education. *Administrative Science Quarterly*, EUA, v 23, n. 4, p. 604-634, dec. 1978.

CAMPO, Salvatore Schiavo. A reforma do serviço público. *Finanças & Desenvolvimento*, set. 1996.

CARVALHO, José Murilo de. Forças Armadas e política no Brasil. Rio de Janeiro. Jorge Zahar Ed., 2005.

CARVALHO, Maria Alice Resende de (org.). República no Catete. Rio de Janeiro: Museu da República, 2001.

CARVALHO, Sonia Nahas de. Avaliação de programas sociais: balanço das experiências e contribuição para o debate. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 17, n. 3-4, p. 185-197, jul./dez. 2003.

CASTRO, Celso. Os militares e a república: um estudo sobre cultura e ação política. Rio de Janeiro. Jorge Zahar Ed., 1995.

CATALÁ, Joan Prats. Governabilidade democrática na América Latina no final do século XX. In: BRESSER PEREIRA. Luiz Carlos; SPINK, Peter. Reforma do Estado e Administração Pública gerencial. 7. ed. São Paulo: FGV, 2006.

CERNY, P. The changing architecture of politics. Londres: Sage, 1990.

CLEGG, S. R. Frameworks of power. London: Sage, 1989.

COLLINSON, D. L. Managing the shopfloor: subjectivity, masculinity and workplace culture. New York: Walter de Gruyter, 1992.

CORREA, Rossi Augusta Alves Corrêa et al. Desburocratização e Comportamento Social. Rio de Janeiro, Livros Técnicos e Científicos: Instituto Brasileiro de Administração Municipal, 1980.

COSTA, Frederico Lustosa da; CAVALCANTI, Bianor Scelza. Mudança Organizacional no setor público. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, FGV, 25 (1): 82-106, NOV./1990.

COSTA, Frederico Lustosa da; CASTANHAR, José Cezar. Avaliação de programas sociais: limites e possibilidades, 22º Encontro Anual da Anpad, Foz do Iguaçu, 1998.

---

\_\_\_\_\_. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 37, n. 5, p. 962-969, set./out. 2003.

COSTA, Frederico Lustosa da Costa e LANDIM, Maria Cecília. Gestão pública nos governos subnacionais no Brasil: avanços, omissões e perspectivas. XII Congresso Internacional Del CLAD sobre La Reforma Del Estado y de La Administracion Publica, Sto, Domingo, 30 oct 2007.

COTTA, Tereza Cristina. Avaliação educacional e políticas públicas: a experiência do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb). *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 52, n. 4, p. 89-110, out./dez. 2001.

CROZIER, Michel. *O fenômeno burocrático*. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1981.

\_\_\_\_\_. Como reformar al Estado. Três países, três estratégias: Suécia, Japón y Estados Unidos. Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica, 1992.

DAVEL, E. e VERGARA, J. C. Gestão com pessoas e subjetividade. São Paulo, Atlas, 2001.

DAVIS, Keith e NEWSTROM, John W. Comportamiento humano en el trabajo. 8.ed. Cidade do México: McGraw-Hill, 1997.

DEAL, T. E., KENNEDY, A. A. Corporate cultures: the rites and rituals of corporate life. Reading: Addison-Wesley, 1982.

DIMAGGIO, Paul; POWELL, Walter. The iron Cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organization fields. *American Sociological Review*, 48: 147-60, 1983.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. São Paulo: Atlas, 2005.

DUCK, Jeanie Daniel. O mostro da mudança nas empresas: as forças ocultas que interferem nas transformações organizacionais. Tradução: Adriana Rieche. Rio de Janeiro: Campus, 2001.

ENRIQUEZ, E. A organização em análise. Petrópolis-RJ: Vozes, 1997.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. A política da avaliação de políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 20, n. 59, p. 97-109, out. 2005.

FARIA, J. H. de. “Poder e relações de poder nas organizações”. In CARVALHO, Cristina Amélia; VIEIRA, Marcelo Milano F. Organizações, instituições e poder no Brasil. Rio de Janeiro, FGV, 2003.

FERNANDES, César Simplicio e MARQUES, Fábio Ferreira. Sistema de Informações gerenciais de OMPS: uma experiência de desenvolvimento baseado em componentes. Acessado em 04/09/2009 no endereço: <http://www.sdms.mar.mil.br/artigos/6905-revisado.pdf>.

FRASSON, Ieda. Critérios de eficiência, eficácia e efetividade adotados pelos avaliadores de instituições não-governamentais financiadoras de projetos sociais (Dissertação de Mestrado em Engenharia de Produção). Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 2001.

FREITAS, Carlos A. S. A implementação do Government Performance and Results Act na Administração Pública dos EUA. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 50, n. 3, Jul./Set., 1999.

FREITAS, Maria Ester de. Cultura organizacional. Formação, tipologias e impacto. São Paulo: Makron, 1991.

FRIEDBERG, Echard. O poder e a regra: dinâmica da ação organizada. Lisboa: Instituto Piaget, 1995.

GARCIA, Ronaldo Coutinho. Subsídios para organizar avaliações da ação governamental. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, n. 23, p. 7-70, jan./jun. 2001.

GIDDENS, A. *Central problems in social theory*. London, McMillan, 1979.

GOODMANN, Louis W. Military roles past and present. In Civil-military relations and democracy/ edited by Larry Diamond. *A journal of democracy book*. 1996.

GOODSELL, Charles. “Reinventing Government or Rediscovering It?” *Public Administration Review* 53, 1 (January-February): 85-86. 1993.

GOLDSMITH, Stephen; EGGERS, William D. Governar em rede: o novo formato do setor público. Brasília: ENAP, 2006.

GOFFMAN, E. Manicômios, prisões e conventos. 2ª ed. São Paulo: Perspectiva. 1987

GOULART, Sueli e VIEIRA, Marcelo M. F. Desenvolvimento, poder local e estrutura simbólico-normativa das universidades. In: CARVALHO, Cristina e VIEIRA, Marcelo Milano Falcão. Organizações, cultura e desenvolvimento local: a agenda de pesquisa do observatório da realidade organizacional. Recife: EDUFEPE. 2003.

GOULDNER, Alvin W. Conflitos na teoria de Weber. In CAMPOS, Edmundo. *Sociologia da burocracia*. Rio de Janeiro, Zahar, 1978.

GUBERMAN, Gustavo. A Dinâmica Social das Organizações Públicas como Inibidora do Desenvolvimento no Brasil. Anais do III Encontro Nacional de Administração Pública e Governança. Salvador, 2008.

GUBERMAN, Gustavo; KNOPP, Glauco. Modernizando a Modernização da Gestão: o que a experiência do PNAGE nos ensina. Anais do II Congresso Consad de Gestão Pública. Brasília, 2009.

HADJI, C. A avaliação, regras do jogo. das intenções aos instrumentos. Lisboa: Porto Editora, 1994.

HARRISON, James J. H. Corporate governance in the NHS: an assessment of boardroom practice. *Corporate Governance*, v. 3, nº 3, July 1998.

HARTZ, Z. M. A. Institucionalizando a avaliação em saúde: lições (inter)nacionais nas evocações da França. *Cadernos de Saúde Pública*. 15(2), p. 229-260, 2001.

HEIFETZ, Ronald A. *Leadership Without Easy Answers*, 1994.

HOOD, Christopher. A public management for all seasons? *Public Administration*, v. 69, p. 3-19, 1991.

\_\_\_\_\_. The “New Public Management” in the 1980s: variations on a theme. *Accounting, Organizations and Society*, v.20, n° 2/3, p. 93-109, 1995.

HUNTINGTON, S. P. O soldado e o estado: teoria e política das relações entre civis e militares. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1996.

JANOWITZ, M. O soldado profissional: um estudo social e político. Rio de Janeiro: Edições GRD, 1967.

JEPPERSON, R. L. Institutions, institutional effects, and institutionalism. In: POWELL, W. W.; DI MAGGIO, P. J. (Ed.). *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago: University of Chicago Press, 1991.

KELLY, Joane; WANNA, John. A nova gestão pública e as políticas de programação orçamentária do governo. *Revista do Serviço Público*, ano 52, n° 3, 7. Tradução de René Loncan Filho, set. 2001

KETTL, Donald F. A revolução global: reforma da administração do setor público. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter. *Reforma do Estado e Administração Pública gerencial*. 7. ed. São Paulo: FGV, 2006.

KNIGHTS, D. Subjectivity, power and the labour process. In: KNIGHTS, D., WILLMOTT, H. (eds.). *Labour process theory: studies in the labour process*. London: The Macmillan Press, 1990.

KONDO, Seiichi et al. *Transparência e Responsabilização no Setor Público: fazendo acontecer*. Brasília: MP, SEGES, 2002.

KOONTZ, H.; O'DONNELL, C. *Fundamentos da administração*. São Paulo: Pioneira, 1981.

LINSTEAD, S. Jokers wild: humour in organizational culture. In: POWELL, C., PATON, C. E. (eds.). *Humour in society: resistance and control*. London: MacMillan, 1988.

LOBO, Thereza. Avaliação de processos e impactos em programas sociais: algumas questões para reflexão. In: RICO, Elizabeth Melo (Org.). *Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate*. São Paulo: Cortez, 1998.

LÖFFER, Elke. *Total Quality Management and Quality Awards from a Public Sector*. Grupo Europeu de Administração Pública, 1995.

MARCELINO, Gileno Fernandes. O planejamento estratégico no setor público: uma experiência no palácio do planalto. *Revista do Serviço Público*, Ano 53, nº 4, out-dez 2002. Brasília, ENAP, 2002.

MARCH, James; SIMON, Herbert. *Organizations*. New York: Wiley, 1957.

MARINHA DO BRASIL. Disponível: [WWW.mar.mil.br](http://WWW.mar.mil.br). Acesso: 20ago.2009.

MATIAS-PEREIRA, José. **A política orçamentária no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

\_\_\_\_\_. *Manual de gestão pública contemporânea*. São Paulo: Atlas, 2007.

\_\_\_\_\_. *Curso de Administração Pública: foco nas instituições e ações governamentais*. São Paulo: Atlas, 2008.

MATTOS, A. M. *Organização: uma visão global – Introdução – ciência – arte*. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos, 1975.

MELLO E SOUZA, Nelson. Reforma administrativa no Brasil: um debate interminável. *RAP*, Vol. 28, n.1. Rio de Janeiro:FGV, 1994.

MENDONÇA J. Ricardo C. de; AMANTINO-DE-ANDRADE, Jackeline. Gerenciamento de Impressões: em busca de legitimidade organizacional. *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo: FGV/EAESP, v.43, n. 1, p. 36-48. 2003.

MERTON, Robert King. Estrutura burocrática e personalidade. In CAMPOS, Edmundo. *Sociologia da burocracia*. Rio de Janeiro, Zahar, 1978.



MEYER, J. W., ROWAN, B. Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony. In: POWELL, W. W., DIMAGGIO, P. J. (eds.). *The new institutionalism in organizational analysis*. London: The University of Chicago Press, 1991.

MOKATE, Karen Marie. Convirtiendo el “monstruo” en aliado: la evaluación como herramienta de la gerencia social. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 53, n. 1, p. 89-131, jan./mar. 2002.

MORGAN, Gareth, *Imagens da Organização*, São Paulo: Atlas, 1997.

MOTTA, Paulo Roberto. *Transformação Organizacional: a teoria e a prática de inovar*. 5ª Ed. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2001.

\_\_\_\_\_. *Gestão contemporânea: a ciência e arte de ser dirigente*. 14ª Ed. Rio de Janeiro: Record, 2003.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. *As possibilidades da política*. Paz e terra, 1998.

OCDE, Organização Para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico. *Liderança e Setor Público no Século 21: Governança / Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico*. Brasília: MP, SEGES, 2002.

OLIVER, C. Strategic responses to institutional processes. *Academy of Management Review*, 16(1): 145-79, 1991.

\_\_\_\_\_. The antecedents of desinstitutionalization. *Organization Studies*, 13(4):563-88, 1992.

*OPEN BUDGET INICIATIVE*. Disponível em: <http://openbudgetindex.org>. Acesso: 10set. 2009.

OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. Reinventando o governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público. Brasília: Comunicação. Tradução da 9ª edição americana por Sérgio Fernando Guarischi Bath e Evandro Magalhães Junior. 1997.

ORMOND, Derry & LÖFFLER, Elke. A nova gerência pública. *Revista do Serviço Público*, Brasília, ENAP, ano 50, n. 2, Abr./Jun., 1999.

PAGÈS, M. et alii. O Poder das Organizações: A dominação das multinacionais sobre os indivíduos. São Paulo: Atlas, 1987.

PASCALE, R. The paradox of “corporate culture”: reconciling ourselves to socialization. *California Management Review*, v.27, n.2, p.24-41, Winter 1985.

PAULA, Ana Paula Paes de. Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea, Editora: FGV, Rio de Janeiro. 2005.

PEIXOTO, João Paulo M. Governando o governo. São Paulo: Atlas, 2008.

PINTO, Rogério F. “As reformas do Estado e o paradigma da nova economia institucional”. In PEIXOTO, João Paulo M. Governando o governo. São Paulo: Atlas, 2008.

POLLITT, Christopher; BOUCKAERT, Geert. *Public Management reform*. Oxford: Oxford University Press, 2000.

POOLE, M.S. VAN DE VEN; Andrew H. (Coord.). Organizational change and innovation. New York: Oxford University Press. Inc.2004.

PORTAL DA GESTÃO PÚBLICA. Disponível: <https://www.gespublica.gov.br>. Acesso: 20ago.2009.

REED, Michael. Teorização organizacional: um campo historicamente contestado. In CLEGG, Stewart; HARDY, Cynthia; NORD, Walter (Orgs). *Handbook de estudos organizacionais*. São Paulo: Atlas, 1999.

REZENDE, Denis A. Planejamento estratégico municipal e suas relações com as políticas de gestão de cidades e com a Teoria da New Public Management. ENANPAD, 2005.

REZENDE, Fernando; CUNHA, Armando (coordenadores). Disciplina fiscal e qualidade do gasto público: Fundamentos da reforma orçamentária. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

RIZZO, Eliezer et. al. As Forças Armadas no Brasil. Rio de Janeiro: Espaço e Tempo, 1987.

RIZZO, Eliezer. De Geisel a Collor: forças armadas, transição e democracia. Campinas, SP: Papirus, 1994.

ROBBINS, S. P. *O processo administrativo: integrando teoria e prática*. São Paulo: Atlas, 1986.

ROCHA, J. A. Oliveira. *Gestão Pública e Modernização Administrativa*. Instituto Nacional de Administração, 2001.

RUA, Maria das Graças. *Avaliação de Políticas, Programas e Projetos: Notas Introdutórias*. Mimeo, 2000.

SCHEIN, Edgar Coming to a new awareness of organizational culture. *Sloan Management Review*, Winter 1984.

\_\_\_\_\_. How culture forms, develops, and changes. In: *Gaining Control of the Corporate Culture*. San Francisco: Jossey-Bass, 1985.

\_\_\_\_\_. *Organizational culture and leadership*. San Francisco, Jossey Bass, 1987.

\_\_\_\_\_. How can organizations learn faster? The challenge entering the green room. *Sloan Management Review*, Winter, 1993a.

\_\_\_\_\_. On dialogue, Culture and Organizational Learning. *Organizational Dynamics*, v. 22, n. 2, 1993b.

\_\_\_\_\_. Culture: The Missing Concept in Organizational Studies. *Administrative Science Quarterly*, 41:229-240. 1996.

SCHUMPETER, J. *Capitalismo, Socialismo e Democracia*. Tradução de Ruy Jungmann. Ed. Fundo de Cultura, Rio de Janeiro, 1961.

SELZNICK, Philip. *TVA and the grass roots*. New York: Harper & Row, 1949.

\_\_\_\_\_. *Liderança em Administração*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1971.

\_\_\_\_\_. Institutionalism 'old' and 'new'. *Administrative Science Quarterly*, 1:70-7, 1996.

SENGE, Peter M. *A quinta disciplina: arte, teoria e prática da organização da aprendizagem*. São Paulo: Editora Best Seller, 1990.

\_\_\_\_\_. *A dança das mudanças: os desafios de manter o crescimento e o sucesso em organizações que aprendem*. Rio de Janeiro: Campos, 1999.

SHOLTES, Peter R. *Times da Qualidade: como usar equipes para melhorar a qualidade*. Tradução de Elenice M. e Lucia F. da Silva. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2002.

SISTEMA DE EXCELÊNCIA DO EXÉRCITO BRASILEIRO: [WWW.portalpeg.eb.mil.br](http://WWW.portalpeg.eb.mil.br). Acesso: 15set.2009.

SLOMSKI, Valmor. *Manual de contabilidade pública: um enfoque na contabilidade municipal*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

SLOMSKI, Valmor et al. *Governança corporativa e governança na gestão pública*. São Paulo: Atlas, 2008.

SOBRAL, Filipe; PECI, Alketa. *Administração: teoria e prática no contexto brasileiro*. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2008.

SPINK, Peter K. Possibilidades técnicas e imperativos políticos em 70 anos de reforma administrativa. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter. Reforma do Estado e Administração Pública gerencial. 7. ed. São Paulo: FGV, 2006.

STEWART, T.A. **Capital intelectual**. Rio de Janeiro: Campus, 1998.

STREIT, Rosalvo Ermes; KLERING, Luís Roque. *Governança pública sob a perspectiva dos sistemas complexos*. ENANPAD, 24, 2005.

STUFFLEBEAM, D. L. *et al.* Educational Evaluation and Decision Making. Itaca/Illinois: Peacock, 1971 *apud* AGUILAR, M. J.; ANDER-EGG, E. *Avaliação de serviços e programas sociais*. Petrópolis: Vozes, 1994.

SWISS, James E. Adapting Total Quality Management (TQM) to Government. *Public Administration Review*. Vol. 52, nº 4: 356-362. 1992.

TAJFEL, H. Differentiation between social groups: studies in the social psychology of intergroup relations, european monographs in social psychology. London: Academic Press, 1978.

TEIXEIRA, Hélio Janny; SANTANA, Solange Maria. Remodelando a Gestão Pública. São Paulo: Edgard Blücher, 1995.

TOLBERT, Pamela S.; ZUCKER, Lynne G. The institutionalization of institutional theory. In: CLEGG, S. R., HARDY, C., NORD, W. Handbook of organization studies. Londres: Sage Publications, 1996.

VERGARA, Sylvia Constant. Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração. São Paulo: Atlas S.A., 2007.

VIGODA, E. From responsiveness to collaboration: governance, citizens, and the next generation of public administration. *Public Administration Review*, v. 62, p. 527-541. Washington: Sep/Oct, 2002.

ZUCKER, Lynne G. Where do institutional patterns come from? Organizations as actors in social systems. In: ZUCKER, Lynne G. (Ed.) *Institutional patterns and organizations: Culture and environment*. Cambridge, Mass.: Ballinger, 1988.

WHITTINGTON, Richard. Strategy after modernism: Recovering practice. *European Management Review*, v. 1, n. 1, p. 62-68, 2004.

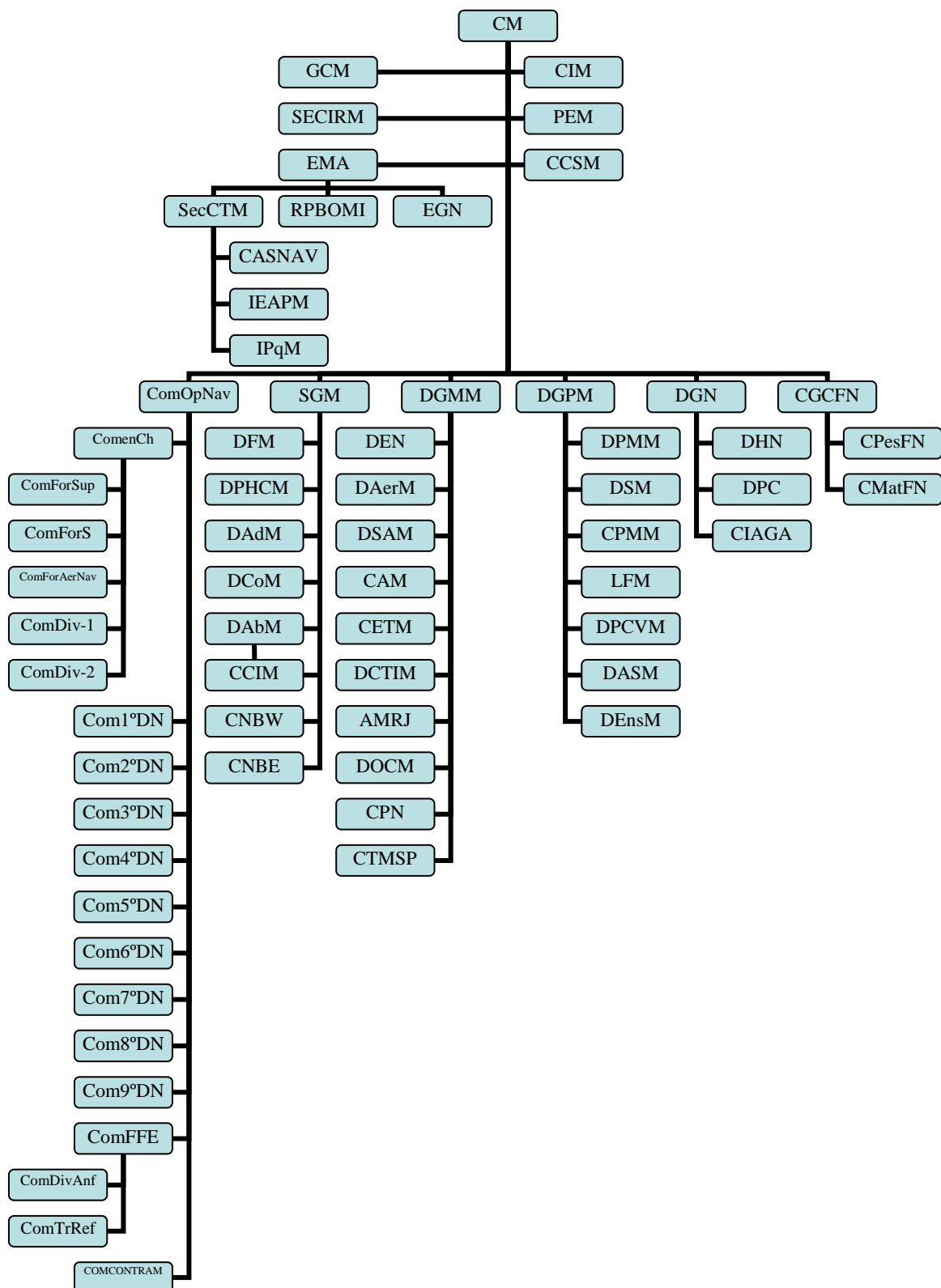
WHOLEY, Joseph S. & HATRY, Harry, P. The Case for Performance Monitoring. *Public Administration Review*. Washington; Nov./Dec., 1992.

WILSON, David; JARZABKOWSKI, Paula. Thinking and acting strategically: New challenges for interrogating strategy. *European Management Review*, v. 1, n. 1, p. 14-20, 2004.

WOOD, Jr. Thomaz (Coord.). *Mudança organizacional: aprofundando temas atuais em administração de empresas*. São Paulo: Atlas, 2000.

## ANEXO A

ORGANOGRAMA RESUMIDO DA MARINHA DO BRASIL E LISTA DE SIGLAS  
DAS PRINCIPAIS ORGANIZAÇÕES



AMRJ – ARSENAL DE MARINHA DO RIO DE JANEIRO  
CAM – CENTRO DE ARMAS DA MARINHA  
CASNAV – CENTRO DE ANÁLISES DE SISTEMAS NAVAIS  
CCIM – CENTRO DE CONTROLE E INVENTÁRIO DA MARINHA  
CCSM – CENTRO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL DA MARINHA  
CETM – CENTRO DE ELETÔNICA DA MARINHA  
CGCFN – COMANDO-GERAL DO CORPO DE FIZILEIROS NAVAIS  
CIAA – CENTRO DE INSTRUÇÃO ALMIRANTE ALEXANDRINO  
CIAGA – CENTRO DE INSTRUÇÃO ALMIRANTE GRAÇA ARANHA  
CIAW – CENTRO DE INSTRUÇÃO ALMIRANTE WANDENKOLK  
CIM – CENTRO DE INTELIGÊNCIA DA MARINHA  
CM – COMANDANTE DA MARINHA  
CMatFN – COMANDO DO MATERIAL DO FUZILEIRO NAVAL  
CN – COLÉGIO NAVAL  
CNBE – COMISSÃO NAVAL BRASILEIRA NA EUROPA  
CNBW – COMISSÃO NAVAL BRASILEIRA EM WASHINGTON  
COMCONTRAM – COMANDO DO CONTROLE NAVAL DO TRÁFEGO MARÍTIMO  
ComDivAnf – COMANDO DA DIVISÃO ANFÍBIA  
ComDiv-1 - COMANDO DA PRIMEIRA DIVISÃO DA ESQUADRA  
ComDiv-2 – COMANDO DA SEGUNDA DIVISÃO DA ESQUADRA  
ComenCh – COMANDO-EM-CHEFE DA ESQUADRA  
ComFFE – COMANDO DA FORÇA DE FUZILEIROS DA ESQUADRA  
ComForAerNav – COMANDO DA FORÇA AERONAVAL  
ComForS – COMANDO DA FORÇA DE SUBMARINOS  
ComForSup – COMANDO DA FORÇA DE SUPERFÍCIE  
ComOpNav – COMANDO DE OPERAÇÕES NAVAIS  
ComTrRef – COMANDO DA TROPA DE REFORÇO  
Com1ºDN – COMANDO DO PRIMEIRO DISTRITO NAVAL (Rio de Janeiro)  
Com2ºDN – COMANDO DO SEGUNDO DISTRITO NAVAL (Salvador)  
Com3ºDN – COMANDO DO TERCEIRO DISTRITO NAVAL (Natal)  
Com4ºDN – COMANDO DO QUARTO DISTRITO NAVAL (Belém)  
Com5ºDN – COMANDO DO QUINTO DISTRITO NAVAL (Rio Grande)  
Com6ºDN – COMANDO DO SEXTO DISTRITO NAVAL (Ladário)  
Com7ºDN – COMANDO DO SÉTIMO DISTRITO NAVAL (Brasília)



Com8ºDN – COMANDO DO OITAVO DISTRITO NAVAL (São Paulo)  
Com9ºDN – COMANDO DO NONO DISTRITO NAVAL (Manaus)  
CPes FN – COMANDO DO PESSOAL DE FUZILEIROS NAVAIS  
CPMM – CENTRO DE PERÍCIAS MÉDICAS DA MARINHA  
CPN – CENTRO DE PROJETOS NAVAIS  
CTMSP – CENTRO TECNOLÓGICO DA MARINHA EM SÃO PAULO  
DAbM – DIRETORIA DE ABASTECIMENTO DA MARINHA  
DAdM – DIRETORIA DE ADMINISTRAÇÃO DA MARINHA  
DAerM – DIRETORIA DE AERONÁUTICA DA MARINHA  
DASM – DIRETORIA DE ASSISTÊNCIA DOCIAL DA MARINHA  
DCoM – DIRETORIA DE CONTAS DA MARINHA  
DCTIM – DIRETORIA DE COMUNICAÇÕES E TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO DA MARINHA  
DEN – DIRETORIA DE ENGENHARIA DA MARINHA  
DEnsM – DIRETORIA DE ENSINO DA MARINHA  
DFM – DIRETORIA DE FINANÇAS DA MARINHA  
DGMM – DIRETORIA-GERAL DO MATERIAL DA MARINHA  
DGN – DIRETORIA-GERAL DE NAVEGAÇÃO  
DGPM- DIRETORIA-GERAL DO PESSOAL DA MARINHA  
DHN – DIRETORIA DE HIDROGRAFIA E NAVEGAÇÃO  
DOCM – DIRETORIA DE OBRAS CIVIS DA MARINHA  
DPC – DIRETORIA DE PORTOS E COSTAS  
DPCvM – DIRETORIA DE PESSOAL CIVIL DA MARINHA  
DPHCM – DIRETORIA DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E CULTURAL DA MARINHA  
DPMM – DIRETORIA DE PESSOAL MILITAR DA MARINHA  
DSAM- DIRETORIA DE SISTEMAS DE ARMAS DA MARINHA  
DSM – DIRETORIA DE SAÚDE DA MARINHA  
EGN – ESCOLA DE GUERRA NAVAL  
EMA – ESTADO MAIOR DA ARMADA  
EN – ESCOLA NAVAL  
GCM - GABINETE DO COMANDANTE DA MARINHA  
IEAPM – INSTITUTO DE ESTUDOS ALMIRANTE PAULO MOREIRA  
IPqM – INSTITUTO DE PESQUISAS DA MARINHA  
LFM – LABORATÓRIO FARMACÊUTICO DA MARINHA

PEM – PROCURADORIA ESPECIAL DA MARINHA

RPBOMI – REPRESENTAÇÃO PERMANENTE DO BRASIL JUNTO À ORGANIZAÇÃO  
MARÍTIMA INTERNACIONAL

SecCTM – SECRETARIA DA CIÊNCIA, INOVAÇÃO E TECNOLOGIA DA MARINHA

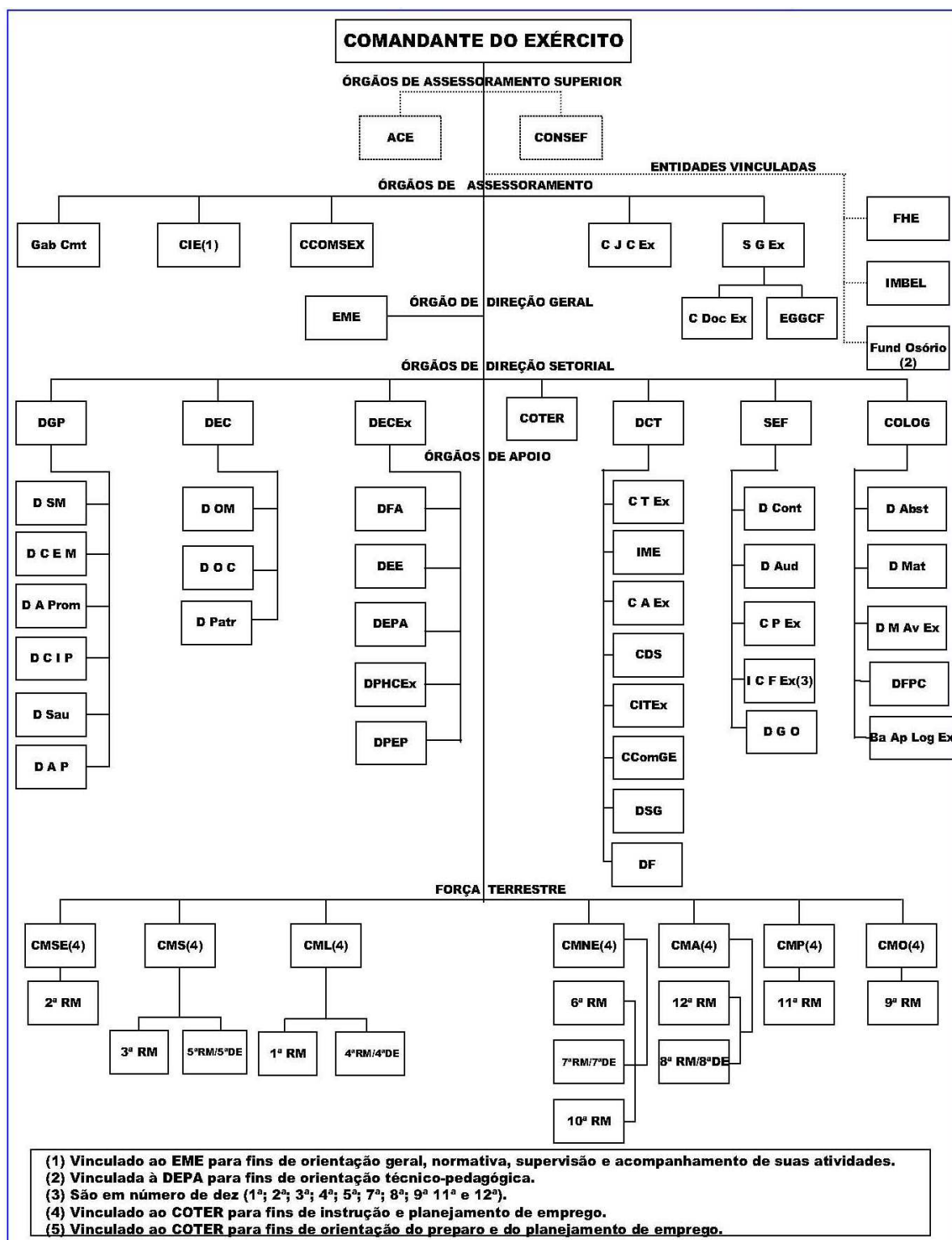
SECIRM – SECRETARIA DA COMISSÃO INTERMINISTERIAL PARA OS RECURSOS  
DO MAR

SGM - SECRETARIA GERAL DA MARINHA

SSPM – SERVIÇO DE SELEÇÃO DO PESSOAL DA MARINHA

## ANEXO B

ORGANOGRAMA RESUMIDO DO EXÉRCITO BRASILEIRO E LISTA DE SIGLAS  
DAS PRINCIPAIS ORGANIZAÇÕES



ACE – ALTO COMANDO DO EXÉRCITO  
CAEX - CENTRO DE AVALIAÇÕES DO EXÉRCITO  
CCOMSEX - CENTRO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL DO EXÉRCITO  
CDS - CENTRO DE DESENVOLVIMENTO DE SISTEMAS  
CIE - CENTRO DE INTELIGÊNCIA DO EXÉRCITO  
CIGE - CENTRO INTEGRADO DE GUERRA ELETRÔNICA  
CITEx - CENTRO INTEGRADO DE TELEMÁTICA DO EXÉRCITO  
CJCEX- CONSULTORIA JURÍDICA - ADJUNTA DO COMANDO DO EXÉRCITO  
CMA - COMANDO MILITAR DA AMAZÔNIA  
CML - COMANDO MILITAR DO LESTE  
CMNE - COMANDO MILITAR DO NORDESTE  
CMO - COMANDO MILITAR DO OESTE  
CMP - COMANDO MILITAR DO PLANALTO  
CMS - COMANDO MILITAR DO SUL  
CMSE - COMANDO MILITAR DO SUDESTE  
Colog - COMANDO LOGÍSTICO  
CONSEF - CONSELHO SUPERIOR DE ECONOMIA E FINANÇAS  
COTER - COMANDO DE OPERAÇÕES TERRESTRES  
CPEx - CENTRO DE PAGAMENTO DO EXÉRCITO  
CTEx - CENTRO TECNOLÓGICO DO EXÉRCITO  
D Abst - DIRETORIA DE ABASTECIMENTO  
DAP - DIRETORIA DE ASSISTÊNCIA AO PESSOAL  
DAProm - DIRETORIA DE AVALIAÇÃO E PROMOÇÕES  
D Aud - DIRETORIA DE AUDITORIA  
DCEM - DIRETORIA DE CONTROLE DE EFETIVOS E MOVIMENTAÇÕES  
DCIP - DIRETORIA DE CIVIS, INATIVOS E PENSIONISTAS  
Decex - DEPARTAMENTO DE EDUCAÇÃO E CULTURA DO EXÉRCITO  
D Cont - DIRETORIA DE CONTABILIDADE  
DCT - DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA  
DEC - DEPARTAMENTO DE ENGENHARIA E CONSTRUÇÃO  
DEE - DIRETORIA DE ESPECIALIZAÇÃO E EXTENSÃO  
DEPA - DIRETORIA DE ENSINO PREPARATÓRIO E ASSISTENCIAL  
DF - DIRETORIA DE FABRICAÇÃO  
DFA - DIRETORIA DE FORMAÇÃO E APERFEIÇOAMENTO

DFPC - DIRETORIA DE FISCALIZAÇÃO DE PRODUTOS CONTROLADOS

DGO - DIRETORIA DE GESTÃO ORÇAMENTÁRIA

DGP - DEPARTAMENTO-GERAL DO PESSOAL

D MAvEx - DIRETORIA DE MATERIAL DE AVIAÇÃO DO EXÉRCITO

DMCEI - DIRETORIA DE MATERIAL DE COMUNICAÇÕES E ELETRÔNICA E INFORMÁTICA

D Mnt - DIRETORIA DE MANUTENÇÃO

DOC - DIRETORIA DE OBRAS DE COOPERAÇÃO

DOM - DIRETORIA DE OBRAS MILITARES

DPATR - DIRETORIA DE PATRIMÔNIO

DPEP - DIRETORIA DE PESQUISAS E ESTUDOS DE PESSOAL

DPHCEX - DIRETORIA DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E CULTURAL DO EXÉRCITO

DSau - DIRETORIA DE SAÚDE

DSG - DIRETORIA SERVIÇO GEOGRÁFICO

DSM - DIRETORIA DE SERVIÇO MILITAR

D T Mob - DIRETORIA DE TRANSPORTE E MOBILIZAÇÃO

EME - ESTADO-MAIOR DO EXÉRCITO

FHE - FUNDAÇÃO HABITACIONAL DO EXÉRCITO

Fund Osório - FUNDAÇÃO OSÓRIO

GAB CMT EX - GABINETE DO COMANDANTE DO EXÉRCITO

ICFEX - INSPETORIA DE CONTABILIDADE E FINANÇAS DO EXÉRCITO

IMBEL - INDÚSTRIA DE MATERIAL BÉLICO DO BRASIL

IME - INSTITUTO MILITAR DE ENGENHARIA

SEF - SECRETARIA DE ECONOMIA E FINANÇAS

SGEX - SECRETARIA-GERAL DO EXÉRCITO

1ª RM - 1ª REGIÃO MILITAR

2ª RM - 2ª REGIÃO MILITAR

3ª RM - 3ª REGIÃO MILITAR

4ª RM/DE - 4ª REGIÃO MILITAR/DIVISÃO DE EXÉRCITO

5ª RM/DE - 5ª REGIÃO MILITAR/DIVISÃO DE EXÉRCITO

6ª RM - 6ª REGIÃO MILITAR

7ª RM/DE - 7ª REGIÃO MILITAR/DIVISÃO DE EXÉRCITO

8ª RM/DE - 8ª REGIÃO MILITAR/DIVISÃO DE EXÉRCITO

9ª RM - 9ª REGIÃO MILITAR

10ª RM - 10ª REGIÃO MILITAR

11ª RM - 11ª REGIÃO MILITAR

12ª RM- 12ª REGIÃO MILITAR

## ANEXO C

## ORGANIZAÇÕES RECONHECIDAS E PREMIADAS PELO PQGF

CICLO 1998	CICLO 1999	CICLO 2000	CICLO 2001	CICLO 2002
<b>Faixa Ouro</b>	<b>Faixa Prata</b>	<b>Troféu PQGF</b>	<b>Troféu PQGF</b>	<b>Troféu PQGF</b>
<b>Categoria</b> <b>Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista</b>	<b>Categoria</b> <b>Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista</b>	<b>Categoria</b> <b>Administração Direta</b>	<b>Categoria</b> <b>Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista</b>	<b>Categoria</b> <b>Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista</b>
• Aeroporto Internacional de Brasília da Infraero (DF)	• Gerência de Exploração e Produção do Rio Grande do Norte e Ceará do Petróleo Brasileiro S.A. – Petrobrás (RN)	• Delegacia Regional do Trabalho no Rio de Janeiro - DRT/RJ (RJ)	• Departamento de Apoio e Controle Técnico-D. C.T. - Furnas Centrais Elétricas S.A. (GO)	• Petróleo Brasileiro S.A. – Petrobrás – Unidade de Negócios da Bacia de Campos/RJ
<b>Faixa Prata</b>	<b>Faixa Prata</b>	<b>Faixa Ouro</b>	<b>Faixa Prata</b>	<b>Faixa Prata</b>
<b>Categoria</b> <b>Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista</b>	<b>Categoria</b> <b>Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista</b>	<b>Categoria</b> <b>Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista</b>	<b>Categoria</b> <b>Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista</b>	<b>Categoria</b> <b>Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista</b>
• Banco do Nordeste (CE)	• Unidade Regional da Produção e Comércio de Tucuruí das Centrais Elétricas do Norte do Brasil - ELETRONORTE (DF)	• Gerência de Exploração e Produção do Rio Grande do Norte e Ceará - Petrobrás (RN)	• Unidade de Negócio de Exploração e Produção do Rio Grande do Norte e Ceará - Petróleo Brasileiro S.A. – PETROBRAS	• Furnas Centrais Elétricas S.A. - Departamento de Produção Rio Centrais Elétricas do Norte do Brasil S.A. - Unidade Regional de Produção e Comercialização
• Diretoria Regional da Empresa	<b>Faixa Bronze</b>	• Gerência de	<b>Faixa Prata</b>	

<p>Brasileira de Correios e Telégrafos do Rio Grande do Sul (RS)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Unidade Função Crédito do Banco do Brasil (DF)</li> </ul> <p><b>Categoria Autarquia e Fundação</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial – INMETRO (RJ)</li> </ul> <p><b>Categoria Administração Direta</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Quarto Regimento de Carros de Combate do Ministério do Exército-Comando Militar do Sul (RS)</li> <li>• Sétimo Batalhão de Infantaria Blindado do</li> </ul>	<p><b>Categoria Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Diretoria Regional de Minas Gerais da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - ECT (MG)</li> <li>• Diretoria Regional do Rio de Janeiro da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - ETC (RJ)</li> <li>• Superintendência de Negócios Administração Tributária do Serviço Federal de Processamento de Dados -SERPRO (DF)</li> <li>• Unidade Estratégica de Negócios</li> </ul>	<p>Exploração e Produção da Bacia de Campos - Petrobrás (RJ)</p> <p><b>Categoria Autarquias e Fundações</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial - INMETRO(RJ)</li> </ul> <p><b>Faixa Prata</b></p> <p><b>Categoria Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Departamento de Apoio e Controle Técnico-Furnas (GO)</li> </ul>	<p>* Não houve Reconhecimento</p> <p><b>Faixa Bronze</b></p> <p><b>Categoria Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Diretoria Regional da ECT de Santa Catarina - Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (SC)</li> </ul> <p><b>Categoria Especial Saúde</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Instituto Estadual de Hematologia A.S.C./ HEMORIO - Secretaria de Estado de Saúde do Rio de</li> </ul>	<p>de Tucuruí (PA)</p> <p><b>Faixa Ouro</b></p> <p>* Todas as Reconhecidas nesta faixa foram contempladas com o Troféu do PQGF</p> <p><b>Faixa Prata</b></p> <p><b>Categoria Administração Direta</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Delegacia Regional do Trabalho no Estado do Ceará - DRT/CE</li> </ul> <p><b>Categoria Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Empresa Brasileira de</li> </ul>
---	---	---	---	---



<p>Ministério do Exército-Comando Militar do Sul (RS)</p> <p><b>Faixa Bronze</b></p> <p><b>Categoria Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista</b></p> <p>•Superintendência de Negócios da Administração Federal e Reforma do Estado do SERPRO (DF)</p> <p>• Superintendência Regional da Companhia Nacional de Abastecimento do Estado de Minas Gerais (MG)</p> <p><b>Categoria Especial Saúde</b></p> <p>• Hospital de Clínicas de Porto Alegre (RS)</p> <p><b>Categoria</b></p>	<p>Seguridade do Banco do Brasil S.A. (DF)</p> <p>• Unidade Estratégica de Negócios Varejo e Serviços do Banco do Brasil S.A. (DF)</p> <p><b>Categoria Administração Direta</b></p> <p>• Delegacia Regional do Trabalho no Rio de Janeiro do Ministério do Trabalho e do Emprego (RJ)</p>	<p><b>Categoria Educação</b></p> <p>• Instituto Militar de Engenharia (RJ)</p> <p><b>Faixa Bronze</b></p> <p><b>Categoria Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista</b></p> <p>• Diretoria Regional do Paraná da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - ECT (PR)</p> <p>• Diretoria Regional do Rio Grande do Norte da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos -</p>	<p>Janeiro</p>	<p>Correios e Telégrafos - Diretoria Regional do Rio de Janeiro (RJ)</p> <p>• Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - Diretoria Regional de Santa Catarina - ECT/SC</p> <p>• Banco do Brasil S.A.- Diretoria de Crédito (DF)</p> <p>Categoria Especial Saúde</p> <p>• Instituto Estadual de Hematologia Artur de Siqueira Cavalcanti – HEMORIO (RJ)</p> <p><b>Faixa Bronze</b></p> <p><b>Categoria Administração Direta</b></p>
---	---	--	----------------	---

<p><b>Administração Direta</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Delegacia Regional do Ministério do Trabalho do Estado do Ceará (CE)</li> <li>• Subsecretaria de Assuntos Administrativos do Ministério da Educação e do Desporto (DF)</li> </ul>		ECT (RN)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Delegacia Federal de Agricultura no Estado de São Paulo - DFA/SP</li> <li>• Delegacia Regional do Trabalho em Pernambuco - DRT/PE</li> </ul> <p><b>Categoria Especial Saúde</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Fundação Centro de Hemoterapia e Hematologia do Pará – HEMOPA (PA)</li> </ul> <p><b>Categoria Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Empresa Transmissora de Energia Elétrica do Sul do Brasil S.A.-</li> </ul>
---	--	----------	--

				ELETROSUL Regional de Transmissão do Paraná
--	--	--	--	--

Fonte: Portal da Gestão Pública. Disponível: <https://www.gespublica.gov.br>. Acesso: 25set.2009.

CICLO 2003	CICLO 2004	CICLO 2005	CICLO 2006	CICLO 2007
<b>Troféu PQGF</b>	<b>Faixa Ouro</b>	<b>Faixa Ouro</b>	<b>Faixa Ouro</b>	<b>TROFÉU</b>
<b>Categoria</b> <b>Administração</b> <b>Direta</b>	<b>Categoria</b> <b>Empresas</b> <b>Públicas e</b> <b>Sociedades de</b> <b>Economia</b> <b>Mista</b>	<b>Categoria Especial</b> <b>Saneamento</b>	<b>Categoria</b> <b>Empresas</b> <b>Públicas e</b> <b>Sociedades de</b> <b>Economia</b> <b>Mista</b>	<b>Categoria Saúde</b>
• 4º Regimento de Carros de Combate-Exército Brasileiro-Rosário do Sul-RS	• ELETROSUL Centrais Elétricas – Regional de Manutenção do Paraná (PR)	• Empresa Baiana de Águas e Saneamento – EMBASA – Superintendência Metropolitana de Salvador (BA)	• Petróleo Brasileiro S/A – Petrobrás – Área de Negócios do Abastecimento (RJ)	HEMÓRIO – Instituto Estadual de Hematologia Arthur de Siqueira Cavalcanti
<b>Categoria</b> <b>Empresas</b> <b>Públicas e</b> <b>Sociedades de</b> <b>Economia Mista</b>	• BANCO DO BRASIL S/A – Diretoria de Crédito (DF)	<b>Faixa Prata</b>	<b>Faixa Prata</b>	<b>Faixa Ouro</b>
• PETROBRAS – Unidade de Negócios de Exploração e Produção - Bacia do Solimões UN-BSOL	<b>Categoria</b> <b>Administração</b> <b>Direta</b>	<b>Categoria</b> <b>Autarquia e</b> <b>Fundação</b>	<b>Faixa Prata</b> <b>Categoria</b> <b>Administração</b> <b>Direta</b>	<b>Categoria</b> <b>Empresas</b> <b>Públicas e</b> <b>Sociedades de</b> <b>Economia</b> <b>Mista</b>
	• DRT/CE – Delegacia	• Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial – INMETRO (RJ)	• Comando da 10ª Região Militar –	• Petróleo Brasileiro S/A – Petrobrás – Unidade de Negócios da Bacia

<p><b>Faixa Ouro</b></p> <p><b>Categoria</b> <b>Empresas</b> <b>Públicas e</b> <b>Sociedades de</b> <b>Economia Mista</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Banco do Brasil S/A - Diretoria de Crédito (DF)</li> <li>• Companhia Carris Portoalegrense – Prefeitura de Porto Alegre–RS</li> <li>• Empresa Transmissora de Energia Elétrica do Sul do Brasil S/A - ELETROSUL - Regional de Manutenção do Paraná (PR)</li> </ul> <p><b>Faixa Prata</b></p> <p><b>Categoria</b> <b>Administração</b> <b>Direta</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• DFA/SP – Delegacia Federal</li> </ul>	<p>Regional do Trabalho no Ceará (CE)</p> <p><b>Categoria Especial Educação</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Colégio Militar de Brasília – Exército Brasileiro (DF)</li> </ul> <p><b>Faixa Prata</b></p> <p><b>Categoria Administração Direta</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• DFA/SP – Delegacia Federal de Agricultura no Estado de São Paulo (SP)</li> <li>• Tribunal de Contas da União (DF)</li> </ul> <p><b>Categoria Empresas Públicas e Sociedades de</b></p>	<p><b>Categoria Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Área de Negócios do Abastecimento– Petróleo Brasileiro S/A – PETROBRAS (RJ)</li> <li>• Departamento de Apoio e Controle Técnico – DCT.T – Furnas (GO)</li> <li>• ELETRONORTE – Unidade Regional de Transmissão do Maranhão – CMA (MA)</li> <li>• ELETRONORTE – Unidade Regional de Produção e Comercialização de Rondônia – CRD (RO)</li> <li>• ELETRONORTE – Unidade Regional de Transmissão do Mato Grosso –</li> </ul>	<p>Exército Brasileiro (CE)</p> <p><b>Categoria Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Caixa Econômica Federal – Superintendência Nacional de Fundo de Garantia (DF)</li> <li>• Petrobrás S/A – Unidade de Negócios da Bacia de Campos (RJ)</li> </ul> <p><b>Categoria Saúde</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• HEMORIO – Instituto Estadual de Hematologia Arthur de Siqueira</li> </ul>	<p>de Campos</p> <p><b>Faixa Prata</b></p> <p><b>Categoria Autarquia e Fundação</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial – INMETRO</li> </ul> <p><b>Categoria Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• BANCO DO BRASIL S/A – Diretoria de Crédito</li> <li>• ELETRONORTE – Unidade Regional de Transmissão do Mato Grosso –</li> </ul>
---	---	---	--	---

de Agricultura no Estado de São Paulo	<b>Economia Mista</b>	CMT (MT)	Cavalcanti (RJ)	CMT
• DRT/CE - Delegacia Regional do Trabalho no Ceará	• FURNAS - Departamento de Apoio e Controle Técnico (GO)	<b>Categoria Especial Saúde</b>	<b>Faixa Bronze</b>	• ELETRONORTE -Superintendência de Engenharia de Operação e Manutenção da Transmissão- COT
<b>Categoria Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista</b>	• ELETROBRÁS - Centrais Elétricas do Norte do Brasil S/A - Regional de Produção e Comercialização de Rondônia (RO)	• HEMORIO - Instituto Estadual de Hematologia Arthur de Siqueira Cavalcanti (RJ)	<b>Categoria Administração Direta</b>	
• ECT - Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - Diretoria Regional de São Paulo Metropolitana (SP)	<b>Categoria Autarquia e Fundação</b>	<b>Faixa Bronze</b>	• 4º Regimento de Cavalaria Blindado - Regimento Dragões do Rio Grande Exército Brasileiro (RS)	<b>Faixa Bronze</b>
• Centrais Elétricas do Norte do Brasil S/A - ELETROBRÁS - Unidade Regional de Transmissão do Mato Grosso (MT)	• INMETRO - Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial/RJ	<b>Categoria Administração Direta</b>	<b>Categoria Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista</b>	<b>Categoria Administração Direta</b>
• ELETROBRÁS - TERMONUCLEAR S/A- Gerência de	<b>Faixa Bronze</b>	• CASNAV - Centro de Análises de Sistemas Navais - Marinha do Brasil (RJ)	<b>Categoria Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista</b>	• 35º Batalhão de Infantaria - Exército Brasileiro
	<b>Categoria</b>	• 8º Regimento de Cavalaria Mecanizado - Regimento Conde de Porto Alegre - Exército Brasileiro (RS)	<b>Categoria Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista</b>	• Comando da 10ª Região Militar - Exército Brasileiro
	<b>Categoria</b>	• Comando da 10ª Região Militar - Exército Brasileiro	• EMBRAPA - Centro Nacional de Pesquisa de Suínos e Aves	• CASNAV - Centro de Análises de Sistemas Navais - Marinha do Brasil
	<b>Categoria</b>		• BANCO DO BRASIL S/A - Diretoria de Agronegócios	<b>Categoria Empresas</b>
	<b>Categoria</b>		• BANCO DO BRASIL S/A -	

<p>Monitoração - GMO (RJ)</p> <p>• ELETROBRÁS TERMONUCLEAR S/A - Usina de Angra I (RJ)</p> <p><b>Faixa Bronze</b></p> <p><b>Categoria Administração Direta</b></p> <p>• 8ª Circunscrição de Serviço Militar – Exército Brasileiro – (RS)</p> <p>Categoria Educação</p> <p>• Colégio Militar de Brasília – Exército Brasileiro (DF)</p> <p><b>Categoria Especial Saúde</b></p> <p>• Hemocentro Regional de Governador Valadares (MG)</p> <p><b>Categoria</b></p>	<p><b>Administração Direta</b></p> <p>• CASNAV – Centro de Análises de Sistemas Navais – Marinha do Brasil (RJ)</p> <p><b>Categoria Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista</b></p> <p>• SERPRO – Serviço Federal de Processamento de Dados/DF</p> <p>• ELETRONORTE – Centrais Elétricas do Norte do Brasil S/A - Regional de Transmissão do Mato Grosso (MT)</p> <p>• ELETRONORTE</p> <p>-</p>	<p>(CE)</p> <p>• 4º Regimento de Cavalaria Blindado – Regimento Dragões do Rio Grande (RS)</p> <p><b>Categoria Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista</b></p> <p>• ELETRONORTE – Superintendência de Engenharia de Operação e Manutenção da Transmissão – COT (DF)</p> <p>Categoria Saúde</p> <p>• Hemocentro Regional de Governador Valadares – Hemominas (MG)</p> <p>• Policlínica Militar do Rio de Janeiro (RJ)</p> <p>• Laboratório Químico Farmacêutico de</p>	<p>Diretoria de Crédito</p> <p>• ELETRONORTE E – Superintendência de Engenharia de Operação e Manutenção da Transmissão – COT</p> <p>• ELETRONORTE E – Unidade Regional de Transmissão do Mato Grosso – CMT</p> <p><b>Categoria Saúde</b></p> <p>• Laboratório Químico Farmacêutico de Exército Brasileiro</p> <p>• Hospital Geral do Recife</p> <p><b>Categoria Especial Educação</b></p>	<p><b>Públicas e Sociedades de Economia Mista</b></p> <p>• ECT – Diretoria Regional de Brasília</p> <p>• ECT – Diretoria Regional do Rio Janeiro</p> <p>• Usina HenryBorden – Empresa Metropolitana de Águas e Energia</p> <p>• BANCO DO BRASIL S/A – Diretoria de Agronegócios</p> <p>• ELETRONORTE – Unidade Regional de Transmissão do Maranhão–CMA</p> <p>• ELETRONORTE – Unidade Regional de Transmissão de Tocantins</p> <p>•</p>
---	--	--	--	---

<p><b>Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Centrais Elétricas do Norte do Brasil S/A - ELETRONORTE - Unidade Regional de Comercialização de Rondônia (RO)</li> </ul>	<p>Centrais Elétricas do Norte do Brasil S/A - Regional de Transmissão do Maranhão (MA)</p>	<p>Exército Brasileiro (RJ)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Colégio Militar de Fortaleza - Exército Brasileiro</li> <li><b>Categoria Especial Saneamento</b></li> <li>Departamento Autônomo de Água e Esgoto de Penápolis</li> </ul>	<p>ELETRONORTE - Unidade Regional de Produção e Comercialização de Rondônia - CRD</p> <p><b>Categoria Saúde</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Laboratório Químico Farmacêutico do Exército Brasileiro</li> </ul>
---	---	---------------------------------	---	---

Fonte: Portal da Gestão Pública. Disponível: <https://www.gespublica.gov.br>. Acesso: 25set. 2009.

## APÊNDICE I

QUESTIONÁRIO PARA ORGANIZAÇÕES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA  
FEDERAL

Primeiramente, obrigado por ceder parte de seu tempo para responder esse questionário. A nossa intenção é identificar aspectos relacionados ao Programa GesPública aplicado em sua organização e que nos auxiliará na elaboração de um sistema de avaliação para o Programa, de forma a aprimorá-lo. Cabe ressaltar que o presente questionário é anônimo e sigiloso com o intuito único de coleta de informações, de modo que as questões devam ser respondidas de forma a melhor representar sua opinião ou o fato perguntado.

Dessa forma, os objetivos deste questionário são: identificar as dificuldades apresentadas na implementação do Programa GesPública; identificar o cumprimento dos objetivos pelo Programa GesPública; e identificar medidas para o aprimoramento do Programa GesPública.

## a) Dificuldades apresentadas na implementação do Programa GesPública:

- 1- No seu ponto de vista, quais foram as dificuldades encontradas na implementação do Programa GesPública?
- 2- Qual você considera a principal? Por quê?
- 3- A sua organização aderiu ao Programa voluntariamente?
- 4- Você acredita que a forma de adesão ao Programa exerce influência no sucesso ou não do Programa? Por quê?
- 5- Você acredita que exista falta de credibilidade ao Programa pelo pessoal da organização? Por quê?
- 6- Caso tenha respondido sim, a falta de credibilidade é encontrada na alta administração da organização, nos demais servidores ou em todos os níveis?
- 7- Como você acredita que pode ser medido o grau de credibilidade/resistência ao Programa?
- 8- Você encontrou resistências na implementação do Programa? Quais?
- 9- Qual você considera a principal? Por quê?



- 10- Você acredita que aspectos da cultura da Administração Pública Brasileira possam representar resistências ao programa? Por quê?
- 11- Caso tenha respondido sim, cite-os na ordem decrescente, ou seja, iniciando pelos aspectos que representam maior resistência ao programa.
- 12- Você acredita que a cultura da Administração Pública Brasileira ainda é excessivamente burocrática? Por quê?
- 13- Caso tenha respondido sim, isso prejudicou a implementação? Por quê?
- 14- Quais aspectos da burocracia, que ainda são encontrados na sua organização, você considera que representam resistências ao programa? Por quê?
- 15- Você acredita que exista dificuldade de entendimento dos instrumentos de avaliação do Programa GesPública pelos servidores?
- 16- Caso tenha respondido sim, você acredita que isto representa uma resistência ao programa?
- 17- No seu ponto de vista, a utilização de pesquisas periódicas sobre os conhecimentos técnicos aprendidos, sua aplicação e resultados alcançados pode representar um bom indicador de aderência ao Programa?
- 18- No seu ponto de vista, o Programa trouxe sobrecarga de tarefas para as pessoas responsáveis pela sua implementação? Caso sim, o que poderia ser feito para diminuir esse problema?
- 19- O envolvimento com o Programa na sua organização é total ou restringe-se a um grupo?
- 20- No seu ponto de vista, os dados do Programa preenchidos na sua organização refletem realmente a realidade?
- 21- Caso tenha respondido não, por qual motivo?
- 22- Quais indicadores você criaria para medir as dificuldades encontradas na implementação do programa?
- 23- O que você acredita que deva ser feito pela Organização para diminuir as resistências e aumentar a credibilidade do Programa?

b) O cumprimento dos objetivos do Programa GesPública:

- 24- Você acredita que o programa já está cumprindo seus objetivos? Por quê?
- 25- Caso tenha respondido não, você acredita que o programa conseguirá cumprir seus objetivos? Por quê?

- 26- Caso tenha respondido sim, quando você acredita que o programa conseguirá cumprir os seus objetivos e o que você acredita que ainda falta ao programa? Por quê?
- 27- Você acredita que o programa já promoveu a eficiência por meio do melhor aproveitamento de recursos em sua organização? Por quê?
- 28- Caso tenha respondido não, o que você acredita que ainda falte para a sua organização atingir esse objetivo do Programa?
- 29- Qual indicador você considera que possa medir se o Programa está promovendo a eficiência por meio do melhor aproveitamento de recursos em sua organização?
- 30- Qual indicador você criaria para acompanhar e avaliar as ações de melhoria da qualidade dos serviços da organização?
- 31- Você considera que possa ser um indicador a porcentagem de aumento na pontuação obtida pela organização em relação à avaliação anterior?
- 32- Você acredita que o programa tenha trazido melhoria da qualidade dos serviços em sua organização?
- 33- Caso tenha respondido sim, em que porcentagem?
- 34- Caso tenha respondido não, o que você considera que deva ser feito para que o programa tenha como resultado a melhoria da qualidade dos serviços em sua organização?
- 35- A sua organização já foi premiada pelo Programa GesPública?
- 36- Caso tenha respondido sim, qual premiação que sua organização recebeu?
- 37- Caso tenha respondido não, o que você acredita que ainda falte para que sua organização receba alguma premiação do Programa?
- 38- Qual tipo de premiação para a organização você acredita que poderia ser aplicada?
- 39- Qual indicador você criaria para verificar a capacitação e participação do pessoal da organização no Programa?
- 40- Você acredita que o percentual de pessoas capacitadas em cursos na organização represente um bom indicador para a avaliação do Programa?
- 41- Você acredita que o número de palestras e treinamentos sobre o Programa realizados na própria organização represente um bom indicador para a avaliação do Programa?

- 42- Você acredita que o número de pessoas nas palestras e treinamentos da própria organização sobre o Programa represente um bom indicador para a avaliação do Programa?
- 43- Você acredita que o número de horas gasto por semana por pessoa com o programa na organização represente um bom indicador para a avaliação do Programa?
- 44- Você acredita que o número de pessoas capacitadas no Programa GesPública/número total de pessoas da organização represente um bom indicador para a avaliação do Programa?
- 45- Você acredita que o número de premiações realizadas por ano na organização represente um bom indicador para a avaliação do Programa?
- 46- Você considera que os servidores estejam motivados para participarem efetivamente do Programa? Por quê?
- 47- Você considera que o Programa necessita ampliar aspectos motivacionais para o seu sucesso?
- 48- Caso sim, quais fatores motivacionais você acredita que o Programa deveria implementar? Por quê?
- 49- Você acredita que para o sucesso do Programa seria interessante algum tipo de premiação individual nas organizações? Por quê?
- 50- Caso tenha respondido sim, qual tipo de premiação individual você acredita que poderia ser aplicada?
- 51- Qual indicador você criaria para avaliar a sensibilização dos diversos níveis da estrutura da organização para a importância do programa?
- 52- Você acredita que poderia ser um bom o número de horas gasto pela alta direção por semana com o programa?
- 53- Você considera que o Programa já conseguiu sensibilizar os diversos níveis da estrutura da organização para a importância do programa? Por quê?
- 54- Caso tenha respondido não, o que você considera importante que o Programa realize, a fim de conseguir cumprir esse objetivo?
- 55- Você considera que o Programa esteja entre as prioridades da sua organização?
- 56- Caso tenha respondido não, o que você acredita ser necessário para que o Programa esteja entre as prioridades da sua organização?
- 57- Na sua organização, a execução do Programa tem a participação efetiva da alta direção ou é realizada apenas pelas pessoas que receberam essa tarefa?

58- Qual o nível das pessoas que receberam a tarefa de implementar o Programa em sua organização?

59- Você acredita que a delegação da execução do Programa para pessoas de menor nível possa representar menor interesse da alta direção pelo Programa? Por quê?

60- Você criaria mais algum indicador para medir o cumprimento dos objetivos pelo programa?

c) Medidas para o aprimoramento do Programa GesPública:

61- Você considera que o Programa já está institucionalizado em sua organização, ou ainda corre risco de fracassar? Por quê?

62- Caso tenha respondido que o Programa pode fracassar, quais aspectos você considera fundamental que sejam modificados e/ou instituídos para que o Programa obtenha sucesso? Por quê?

63- No seu ponto de vista, os critérios e itens do Programa estão corretos e esgotam o que o que o Programa deveria avaliar na gestão de sua organização?

64- Caso tenha respondido não, qual (is) critério (s) /item (s) do Programa que você criaria/eliminaria/modificaria?

65- Você considera ser desejável ou imprescindível a existência de algum dispositivo informatizado que dê suporte à coleta de dados para alimentar o Programa? Na sua organização, o Programa é apoiado por algum sistema informatizado?

66- A implementação do Programa na sua organização trouxe desburocratização? Qual?

67- Você tem alguma sugestão/crítica para o aprimoramento do programa?

68- Quais indicadores você criaria para medir o aprimoramento do programa?

## APÊNDICE II

## QUESTIONÁRIO PARA ORGANIZAÇÕES MILITARES

Primeiramente, obrigado por ceder parte de seu tempo para responder esse questionário. A nossa intenção é identificar aspectos relacionados ao Programa GesPública aplicado em sua organização e que nos auxiliará na elaboração de um sistema de avaliação para o Programa, de forma a aprimorá-lo. Cabe ressaltar que o presente questionário é anônimo e sigiloso com o intuito único de coleta de informações, de modo que as questões devam ser respondidas de forma a melhor representar sua opinião ou o fato perguntado.

Dessa forma, os objetivos deste questionário são: identificar as dificuldades apresentadas na implementação do Programa GesPública; identificar o cumprimento dos objetivos pelo Programa GesPública; e identificar medidas para o aprimoramento do Programa GesPública.

## a) Dificuldades apresentadas na implementação do Programa GesPública:

1. No seu ponto de vista, quais foram as dificuldades encontradas na implementação do Programa GesPública?
2. Qual você considera a principal? Por quê?
3. A sua organização aderiu ao Programa voluntariamente?
4. Você acredita que a forma de adesão ao Programa exerce influência no sucesso ou não do Programa? Por quê?
5. Você acredita que exista falta de credibilidade ao Programa pelo pessoal da organização? Por quê?
6. Caso tenha respondido sim, a falta de credibilidade é encontrada na alta administração da organização, nos demais servidores ou em todos os níveis?
7. Como você acredita que pode ser medido o grau de credibilidade/resistência ao Programa?
8. Você encontrou resistências na implementação do Programa? Quais?
9. Qual você considera a principal? Por quê?
10. Você acredita que aspectos da cultura militar possam representar resistências ao programa? Por quê?

11. Caso sim, cite-os na ordem decrescente, ou seja, iniciando pelos aspectos que representam maior resistência ao programa.
12. No seu ponto de vista, a movimentação de militares, comum nas organizações, representa uma dificuldade na implementação do Programa? Caso sim, o que poderia ser feito para diminuir esse problema?
13. No seu ponto de vista, o Programa trouxe sobrecarga de tarefas para as pessoas responsáveis pela sua implementação? Caso sim, o que poderia ser feito para diminuir esse problema?
14. Você acredita que a cultura militar ainda é excessivamente burocrática? Por quê?
15. Caso tenha respondido sim, isso prejudicou a implementação? Por quê?
16. Quais aspectos da burocracia, que ainda são encontrados na sua organização, você considera que representam resistências ao programa? Por quê?
17. Você acredita que exista dificuldade de entendimento dos instrumentos de avaliação do Programa GesPública pelos servidores?
18. Caso sim, você acredita que isto representa uma resistência ao programa?
19. No seu ponto de vista, a utilização de pesquisas periódicas sobre os conhecimentos técnicos aprendidos, sua aplicação e resultados alcançados pode representar um bom indicador de aderência ao Programa?
20. O envolvimento com o Programa na sua organização é total ou restringe-se a um grupo?
21. No seu ponto de vista, os dados do Programa preenchidos na sua organização refletem realmente a realidade?
22. Caso tenha respondido não, por qual motivo?
23. Quais indicadores você criaria para medir as dificuldades encontradas na implementação do programa?
24. O que você acredita que deva ser feito pela Organização para diminuir as resistências e aumentar a credibilidade do Programa?

b) O cumprimento dos objetivos do Programa GesPública:

25. Você acredita que o programa já está cumprindo seus objetivos? Por quê?
26. Caso tenha respondido não, você acredita que o programa conseguirá cumprir seus objetivos? Por quê?

27. Caso tenha respondido sim, quando você acredita que o programa conseguirá cumprir os seus objetivos e o que você acredita que ainda falta ao programa? Por quê?
28. Você acredita que o programa já promoveu a eficiência por meio do melhor aproveitamento de recursos em sua organização? Por quê?
29. Caso tenha respondido não, o que você acredita que ainda falte para a sua organização atingir esse objetivo do Programa?
30. Qual indicador você considera que possa medir se o Programa está promovendo a eficiência por meio do melhor aproveitamento de recursos em sua organização?
31. Qual indicador você criaria para acompanhar e avaliar as ações de melhoria da qualidade dos serviços da organização?
32. Você considera que possa ser um indicador a porcentagem de aumento na pontuação obtida pela organização em relação à avaliação anterior?
33. Você acredita que o programa tenha trazido melhoria da qualidade dos serviços em sua organização?
34. Caso tenha respondido sim, em que porcentagem?
35. Caso tenha respondido não, o que você considera que deva ser feito para que o programa tenha como resultado a melhoria da qualidade dos serviços em sua organização?
36. A sua organização já foi premiada pelo Programa GesPública?
37. Caso tenha respondido sim, qual premiação que sua organização recebeu?
38. Caso tenha respondido não, o que você acredita que ainda falte para que sua organização receba alguma premiação do Programa?
39. Qual tipo de premiação para a organização você acredita que poderia ser aplicada?
40. Qual indicador você criaria para verificar a capacitação e participação do pessoal da organização no Programa?
41. Você acredita que o percentual de pessoas capacitadas em cursos na organização represente um bom indicador para a avaliação do Programa?
42. Para a constituição do Comitê do Programa em sua organização, foi observada a capacitação prévia dos seus integrantes?

43. Você acredita que o número de palestras e treinamentos sobre o Programa realizados na própria organização represente um bom indicador para a avaliação do Programa?
44. Você acredita que o número de pessoas nas palestras e treinamentos da própria organização sobre o Programa represente um bom indicador para a avaliação do Programa?
45. Você acredita que o número de horas gasto por semana por pessoa com o programa na organização represente um bom indicador para a avaliação do Programa?
46. Você acredita que o número de pessoas capacitadas da organização no Programa GesPública/número total de pessoas da organização represente um bom indicador para a avaliação do Programa?
47. Você acredita que o número de premiações realizadas por ano na organização represente um bom indicador para a avaliação do Programa?
48. Você considera que os servidores estejam motivados para participarem efetivamente do Programa? Por quê?
49. Você considera que existam diferenças de motivação para participar do Programa entre servidores civis e servidores militares? Por quê?
50. Nesse contexto, qual a porcentagem de motivação entre os civis que você acredita que o programa tenha atingido?
51. E entre os militares?
52. Você considera que o Programa necessita ampliar aspectos motivacionais para o seu sucesso?
53. Caso sim, quais fatores motivacionais você acredita que o Programa deveria implementar? Por quê?
54. Você acredita que para o sucesso do Programa seria interessante algum tipo de premiação individual nas organizações? Por quê?
55. Caso tenha respondido sim, qual tipo de premiação individual você acredita que poderia ser aplicada?
56. Qual indicador você criaria para avaliar a sensibilização dos diversos níveis da estrutura da organização para a importância do programa?
57. Você acredita que poderia ser um bom o número de horas gasto pela alta direção por semana com o programa?



58. Você considera que o Programa já conseguiu sensibilizar os diversos níveis da estrutura da organização para a importância do programa? Por quê?
59. Caso tenha respondido não, o que você considera importante que o Programa realize, a fim de conseguir cumprir esse objetivo?
60. Você considera que o Programa esteja entre as prioridades da sua organização?
61. Caso tenha respondido não, o que você acredita ser necessário para que o Programa esteja entre as prioridades da sua organização?
62. Na sua organização, a execução do Programa tem a participação efetiva da alta direção ou é realizada apenas pelas pessoas que receberam essa tarefa?
63. Qual o posto/graduação/nível das pessoas que receberam a tarefa de implementar o Programa Netuno em sua organização?
64. Você acredita que a delegação da execução do Programa para pessoas de menor posto/graduação/nível possa representar menor interesse da alta direção pelo Programa? Por quê?
65. Você criaria mais algum indicador para medir o cumprimento dos objetivos pelo programa?

c) Medidas para o aprimoramento do Programa GesPública:

66. Você considera que o Programa já está institucionalizado em sua organização, ou ainda corre risco de fracassar? Por quê?
67. Caso tenha respondido que o Programa pode fracassar, quais aspectos você considera fundamental que sejam modificados e/ou instituídos para que o Programa obtenha sucesso? Por quê?
68. No seu ponto de vista, os critérios e itens do Programa estão corretos e esgotam o que o Programa deveria avaliar na gestão de sua organização?
69. Caso tenha respondido não, qual (is) critério (s) /item (s) do Programa que você criaria/eliminaria/modificaria?
70. Você considera ser desejável ou imprescindível a existência de algum dispositivo informatizado que dê suporte à coleta de dados para alimentar o Programa? Na sua organização, o Programa é apoiado por algum sistema informatizado?
71. A implementação do Programa na sua organização trouxe desburocratização? Qual?

72. Você tem alguma sugestão/crítica para o aprimoramento do programa?
73. Quais indicadores você criaria para medir o aprimoramento do programa?

# 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](#)