



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA**  
**ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO**  
**NÚCLEO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO**  
**MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO**

**DAVID RIOS DE OLIVEIRA JÚNIOR**

**PERFIL DE GESTÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA:  
ESTUDO DE CASO DA SEPLAN CAMAÇARI-BA E  
DIAGNÓSTICO A PARTIR DO PROGRAMA NACIONAL DE  
GESTÃO PÚBLICA E DESBUROCRATIZAÇÃO - GESPÚBLICA**

Salvador  
2008

**DAVID RIOS DE OLIVEIRA JÚNIOR**

**PERFIL DE GESTÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA:  
ESTUDO DE CASO DA SEPLAN CAMAÇARI-BA E  
DIAGNÓSTICO A PARTIR DO PROGRAMA NACIONAL DE  
GESTÃO PÚBLICA E DESBUROCRATIZAÇÃO - GESPÚBLICA**

Dissertação apresentada ao curso de Mestrado Profissional em Administração do Núcleo de Pós-Graduação em Administração, Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Administração.

Orientador: Prof. Dr. José Antônio Gomes de Pinho

Salvador  
2008

Escola de Administração - UFBA

- O48 Oliveira Júnior, David Rios de  
Perfil de gestão na administração pública : estudo de caso da SEPLAN  
Camaçari – BA e diagnóstico a partir do Programa Nacional de Gestão  
Pública e Desburocratização - Gespública / David Rios de Oliveira Júnior.  
- 2008.  
168 f.
- Orientador: Prof.º Dr.º José Antônio Gomes de Pinho.  
Dissertação (mestrado profissional) - Universidade Federal da Bahia.  
Escola de Administração, 2008.
1. Administração municipal – Camaçari (BA). 2. Brasil – Política e  
governo. 3. Reforma administrativa – Brasil. 4. Descentralização na  
administração pública. I. Universidade Federal da Bahia. Escola de  
Administração. II. Pinho, José Antonio Gomes de. III. Título.  
352.08142  
CDD

# TERMO DE APROVAÇÃO

DAVID RIOS DE OLIVEIRA JÚNIOR

## PERFIL DE GESTÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: ESTUDO DE CASO DA SEPLAN CAMAÇARI-BA E DIAGNÓSTICO A PARTIR DO PROGRAMA NACIONAL DE GESTÃO PÚBLICA E DESBUROCRATIZAÇÃO – GESPÚBLICA

Dissertação aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em  
Administração, Universidade Federal da Bahia, pela seguinte banca examinadora:

José Antônio Gomes de Pinho \_\_\_\_\_

Doutor em Regional Planning, University of London, Inglaterra, Londres  
Universidade Federal da Bahia

Paulo de Arruda Penteado Filho \_\_\_\_\_

Doutor em City and Regional Planning, Cornell University, Estados Unidos, Nova  
Iorque  
Universidade Federal da Bahia

Mônica Mac-Allister da Silva \_\_\_\_\_

Doutora em Administração, Universidade Federal da Bahia, UFBA, Brasil  
Universidade Salvador

A

minha família, mãe, pai, irmão, sobrinho, tios, primos, especialmente ao meu avô Araújo, minha avó Antônia e minha tia Gessiane, por todo o carinho e amor depositados em toda minha vida, para os quais terei amor eterno.

## AGRADECIMENTOS

Aos professores do Mestrado Profissional em Administração, pela competência e ensinamentos proferidos.

Ao professor Antônio Pinho, pela compreensão, paciência, estímulo e orientação excepcional na condução deste trabalho.

Aos colegas contemporâneos do Mestrado, que me proporcionaram incrível troca de experiências e novas amizades, em especial aos amigos Adriano Souza de Oliveira, José Mário de Araújo Júnior e Júlio César Calabrese, pelos incentivos e contribuições consideráveis na minha dissertação.

Aos colaboradores do Mestrado Profissional em Administração, pela dedicação e solicitude.

A todos os colegas de trabalho, especialmente a Agda, Ana Lúcia, Camilo, Eduardo, Flávia, Juliana, Kátia, Leonardo Rezende, Lucival, Marina, Paulo Chiacchio e Verônica, pelas contribuições para esta pesquisa, a Chris, pelo incentivo, apoio e paciência.

Aos colegas da Fiscalização, especialmente Dourival e Usias, pelo suporte, a Valdemar, pela dedicação e a Joselito, pela garra.

Aos amigos Luiz Carlos Caetano, pela confiança depositada ao longo dos anos, a Ademar Delgado das Chagas, pelo exemplo de pessoa e profissional e por acreditar no potencial das pessoas e, a Roque Werlang, pela confiança e crédito confiados.

Aos meus pais, por me proporcionar acesso à educação.

A Simone, pela resignação aos momentos de ausência.

A Lind, pelos importantes debates sobre política e administração pública.

Ao meu avô Araújo, sempre presente em todos os momentos.

## RESUMO

O presente trabalho apresenta o perfil de gestão da Seplan de Camaçari-BA, com base nos conceitos e ferramentais disponibilizados pelo Programa Gespública, do Governo Federal. Para tanto, complementam as informações da unidade de análise e da caracterização do Gespública, a fundamentação conceitual sobre a reforma do Estado no Brasil, administração pública gerencial e qualidade total na administração pública. A partir da verificação teórica, constatou-se que as reformas empreendidas no Brasil se constituíram em camadas sobrepostas em relação às suas propostas, bem como aos problemas que objetivavam superar. Estes, portanto, permaneceram presentes ao longo dos anos. Ao responder ao problema da pesquisa, ficou claro que a Seplan não pode ser classificada de acordo com o modelo burocrático weberiano, nem mesmo com as etapas da Nova Administração Pública: o gerencialismo puro, o *consumerism* e o *public service oriented*, notando-se apenas características pontuais de um ou de outro modelo, associadas com a ausência em muitos pontos. Portanto, pôde-se concluir em relação a este aspecto, por indução, que os males da administração pública podem estar presentes com maior intensidade na organização estudada, isto porque as reformas que foram instauradas para extinguir estas características nocivas não foram eficazes neste sentido, quanto mais nos setores em que sequer foram encontrados indícios de tentativas de reforma. Verificou-se também que, dentre os critérios avaliados para uma gestão pública de qualidade, a liderança e a diretriz de estratégia e planejamento são as principais carências da Seplan, enquanto que a interação e relação com a sociedade apresenta-se de forma bastante positiva. A partir do perfil de gestão traçado nesta pesquisa, que contou com a colaboração de uma equipe técnica da instituição, espera-se que a Seplan promova as melhorias necessárias e que a cultura para a melhoria contínua da gestão pública faça parte das suas orientações.

**Palavras-Chave:** Reforma do Estado no Brasil; Administração Pública Gerencial; Qualidade na Administração Pública; Gespública; Diagnóstico de Gestão; Secretaria de Planejamento de Camaçari.

## ABSTRACT

The following paper reports the profile of management of the Seplan of Camaçari-BA, Brazil, on the basis of the concepts and tools found for the Gespublica, of the Federal Government. For in such a way, they complement the information of the unit of analysis and the characterization of the Gespublica, the conceptual recital on the reform of the State in Brazil, public management administration and total quality management in the public administration. Through the theoretical in layers overlapping in relation to its proposals, as well as the problems that objectified to surpass. These, therefore, had remained throughout the years. When answering to the problem of the research, it was clearly that the Seplan cannot in accordance with be classified the Weber bureaucratic model, not even with the stages of the New Public Management: the pure management, consumerism and public service oriented, noticing itself only characteristic prompt of one or another model, associates with the absence in many points. Therefore, it could be concluded in relation to this aspect, for induction, that problems of the public management can be present with bigger intensity herein showed, all of this just because the reforms that been restored to extinguish these harmful characteristics had not been efficient in this direction, not even in the sectors where indications of reform attempts had been at least found. It way also verified that, among the criteria evaluated for a public management of quality, the leadership and the line direction of strategy and planning they are the main lacks of the Seplan, whereas the interaction and relation with the society is presented of sufficiently positive form. Through the profile of management traced in this research, that counted on the contribution of a team technique of the institution, one expects that the Seplan promotes the improvements necessary and that the culture for the continuous improvement of the public management is part of its guide line.

**Keywords:** Reform the State in Brazil; Public Management; Public Total Quality Management; Gespublica; Management Diagnosis; Planning Secretary of State of Camaçari.



## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AMCHAM	Câmara Americana de Comércio
DASP	Departamento Administrativo do Serviço Público
FNQ	Fundação Nacional da Qualidade
GESPÚBLICA	Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização
IBAM	Instituto Brasileiro de Administração Municipal
JUSE	União Japonesa de Cientistas e Engenheiros
MARE	Ministério da Administração e Reforma do Estado
MEG	Modelo de Excelência de Gestão
NPM	New Public Management
PBQP	Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade
PDRAE	Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado
PQGF	Prêmio de Qualidade do Governo Federal
PQSP	Programa de Qualidade no Serviço Público
PSO	Public Service Oriented
QPAP	Programa da Qualidade e Participação na Administração Pública
RNGP	Rede Nacional de Gestão Pública
SEPLAN	Secretaria de Planejamento, Urbanismo, Meio Ambiente e Desenvolvimento da Gestão (Camaçari-BA)
TCM	Tribunal de Contas dos Municípios
TQM	Total Quality Management

# SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO</b>	<b>10</b>
1.1. JUSTIFICATIVA	13
1.2. ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO	14
<b>2. REFORMA DO ESTADO NO BRASIL</b>	<b>17</b>
2.1. DO ESTADO PATRIMONIALISTA AO BUROCRÁTICO	18
2.2. DO ESTADO BUROCRÁTICO AO DESCENTRALIZADO	21
2.3. DO ESTADO BUROCRÁTICO AO GERENCIAL	25
<b>3. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL</b>	<b>33</b>
3.1. GERENCIALISMO PURO	34
3.2. <i>CONSUMERISM</i>	36
3.3. <i>PUBLIC SERVICE ORIENTED (PSO)</i>	39
<b>4. QUALIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA</b>	<b>43</b>
4.1. GERENCIAMENTO DA QUALIDADE TOTAL	43
4.1.1. Histórico	44
4.2. QUALIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL	47
<b>5. GESPÚBLICA</b>	<b>50</b>
5.1. ESTRUTURA E FUNCIONAMENTO	51
5.2. CRITÉRIOS DE EXCELÊNCIA	55
5.2.1. Liderança	57
5.2.2. Estratégias e Planos	59
5.2.3. Cidadão e Sociedade	60
5.2.4. Informação e Conhecimento	61
5.2.5. Pessoas	61
5.2.6. Processos	62
5.2.7. Resultados	63
5.2.8. Conexões entre os Critérios	65
5.3. AUTO-AVALIAÇÃO DE GESTÃO	68
5.4. GESPÚBLICA, REFORMA DO ESTADO E GERENCIALISMO	73
<b>6. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS</b>	<b>76</b>
6.1. METODOLOGIA	76
6.2. HIPÓTESES	81

6.3. OBJETIVOS	82
<b>7. SEPLAN CAMAÇARI-BA</b>	<b>84</b>
7.1. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL	84
7.2. O MUNICÍPIO DE CAMAÇARI-BA	87
7.3. SEPLAN-CAMAÇARI	89
<b>8. DIAGNÓSTICO SEPLAN A PARTIR DO GESPÚBLICA</b>	<b>94</b>
8.1. PERFIL DE GESTÃO – SEPLAN	94
8.1.1. Avaliação global	94
8.1.2. Avaliação – Liderança	97
8.1.3. Avaliação – Estratégias e Planos	99
8.1.4. Avaliação – Cidadão e Sociedade	101
8.1.5. Avaliação – Informação e Conhecimento	103
8.1.6. Avaliação – Pessoas	105
8.1.7. Avaliação – Processos	107
8.1.8. Avaliação – Resultados	108
8.2. PERFIL DE GESTÃO – COORDENADORIAS	110
8.2.1. Comparativo entre Coordenadorias	110
8.2.2. Comparativo entre Seplan e Coordenadorias	113
8.2.2.1. <i>Seplan e Coordenadoria A</i>	115
8.2.2.2. <i>Seplan e Coordenadoria B</i>	116
8.2.2.3. <i>Seplan e Coordenadoria C</i>	117
8.2.2.4. <i>Seplan e Coordenadoria D</i>	118
8.2.2.5. <i>Seplan e Coordenadoria E</i>	120
<b>9. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES</b>	<b>122</b>
<b>REFERÊNCIAS</b>	<b>130</b>
<b>APÊNDICE A – COORDENADORIA A – GRÁFICOS</b>	<b>136</b>
<b>APÊNDICE B – COORDENADORIA B – GRÁFICOS</b>	<b>141</b>
<b>APÊNDICE C – COORDENADORIA C – GRÁFICOS</b>	<b>146</b>
<b>APÊNDICE D – COORDENADORIA D – GRÁFICOS</b>	<b>151</b>
<b>APÊNDICE E – COORDENADORIA E – GRÁFICOS</b>	<b>156</b>
<b>ANEXO A – ALÍNEAS DOS CRITÉRIOS DE AVALIAÇÃO</b>	<b>160</b>

## 1. INTRODUÇÃO

A partir dos anos 70, o mundo vive uma crise na qual o papel do Estado começa a ser questionado. Quanto aos países desenvolvidos, a crise era direcionada ao esgotamento do Estado de Bem-Estar Social, já em relação aos países periféricos ou emergentes este esgotamento se dava pelo modelo de Estado Desenvolvimentista (PINHO, 1998). Os ideais neoliberais ganham força com o início da queda do antigo sistema capitalista e a função dos governos é reduzida, enquanto que as demandas da população aumentam com a aplicação da agenda mínima, principalmente com a abominação pelo Estado intervencionista.

As principais críticas à atuação do Estado concentraram-se em três dimensões: a econômica, a social e a administrativa. A primeira referia-se à teoria keynesiana<sup>1</sup>, na qual havia uma forte intervenção do Estado na economia, com vistas ao pleno emprego, bem como para controlar setores considerados estratégicos. No aspecto social, o Welfare State, com a busca para assegurar o Estado de Bem-Estar Social, com a produção de políticas públicas para garantir o suprimento das necessidades básicas da população em habitação, saúde, educação, previdência, entre outras. Por fim, a característica administrativa correspondia ao aspecto gerencial, habitualmente burocrático (ABRÚCIO, 1997).

---

<sup>1</sup> Alguns autores discordam da abordagem utilizada pela ortodoxia à teoria de Keynes, indicando que suas idéias foram deturpadas e propagadas erroneamente. Ver Reginaldo Souza Santos, 2001.

O modelo burocrático weberiano, exclusivamente, não conseguia mais atender às demandas da sociedade contemporânea. Sendo assim, cria-se uma imagem, no contexto da administração pública, praticamente caricaturada, de um Estado ineficaz, ineficiente e lento, com gestores incapazes de reger a máquina pública, não garantindo qualidade nos serviços prestados, muito menos baixos custos (PEREIRA, 2001).

Quase como um consenso, a “salvação do poder público” encontrava-se na iniciativa privada, ou melhor, no seu modelo administrativo, muito mais preparado para a gestão. Segundo Kettl (1999, p. 75), “em nenhum outro momento da história o movimento em favor da reforma administrativa pública avançou tanto e tão depressa”. A introdução de padrões gerenciais foi amplamente difundida nos diversos governos e, em alguns deles, antecedida de campanhas difamatórias contra o antigo modelo, principalmente como forma de argumento para apoiar a reforma que conduziria o setor público a atuar como o privado. Para Martins (2004), estabeleceu-se um novo paradigma, com igual deslumbramento quanto gerado com o modelo burocrático na época de sua implantação.

Marini (2003) levanta duas variáveis fundamentais quando da implantação de programas que almejem mudanças na administração pública: a governabilidade e a governança. De fato, ambos são encontrados como objetivos conseqüentes por traz de todas as justificativas apontadas nas propostas de reforma, implícita ou explicitamente. A primeira refere-se às bases de legitimidade dos governos que possibilitar-lhes-iam empreender as alterações necessárias, seu aspecto institucional-político. Enquanto que a segunda é diretamente relacionada à capacidade do governo implementar tais mudanças, seu aspecto político-gerencial.

Inicialmente a prioridade centrava-se na redução dos gastos governamentais, porém outra preocupação já fazia parte da pauta da reforma do Estado, permanecendo

até os dias atuais: a melhoria da gestão pública. Dentre as diversas proposições acerca deste tópico, a busca pela excelência na administração pública, com os ensinamentos da Gestão da Qualidade Total, foi e continua sendo um importante meio para o alcance dos objetivos gerenciais. Para tanto, a principal estratégia adotada por diversos governos foi a instauração de programas e premiações para as instituições públicas que avaliassem o grau de aderência do seu modelo de gestão aos requisitos destes programas de qualidade, baseados, em sua maioria, nos modelos Japonês (Deming Prize) e Americano (Malcolm Baldrige).

No Brasil, a política pública responsável por estas iniciativas é o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – Gespública, que orienta a avaliação das instituições públicas e incentiva sua melhoria contínua. É neste ponto, que esta pesquisa busca responder à seguinte problemática: **qual o perfil de gestão da Secretaria de Planejamento, Urbanismo, Meio Ambiente e Desenvolvimento da Gestão (SEPLAN) do município de Camaçari-Bahia em relação ao modelo do Gespública?**

Baseado neste problema, esta pesquisa busca analisar em qual nível de pontuação encontra-se a gestão da SEPLAN de acordo com o modelo do Gespública, contribuindo assim para a iniciação do processo de melhoria da gestão, a partir da identificação dos pontos a serem melhorados, bem como os pontos fortes, apontados na elaboração do diagnóstico de gestão.

O referencial teórico para fundamentar a pesquisa em tela perpassa por três principais pontos: A Reforma do Estado no Brasil, Administração Pública Gerencial e o Programa Nacional de Administração Pública e Desburocratização - Gespública. A interseção entre eles constitui o marco teórico e momento em que o questionamento inicial será verificado, principalmente com as contribuições deste último.

## 1.1. JUSTIFICATIVA

As organizações públicas são alvo de críticas de consenso geral quanto à sua incapacidade, ingerência, lentidão no trato da coisa pública e, até mesmo, descaso quanto ao atendimento das necessidades dos cidadãos. Na verdade, este estigma é resultante de um processo histórico de reformas mal implantadas, de características peculiares e resistentes que não foram abandonadas, mas sim adaptadas, como o patrimonialismo e clientelismo, como pode ser visto na seção referente à Reforma do Estado.

A importância do Estado para a sociedade é notória, tanto para prover serviços não competentes ao setor privado ou quando parte da população não dispõe de recursos para obtê-los, quanto ao estímulo e controle da economia. Mais ou menos intervencionista, o Estado é fundamental como regulador das relações sociais, para garantir os direitos e fazer cumprir os deveres dos cidadãos.

O exposto nos parágrafos anteriores *per se* justificam todo e qualquer estudo nas organizações públicas, no sentido de intervir, propor soluções, produzir conhecimentos ou mesmo levantar questões para o debate de idéias. Conforme Gressler (2004),

A pesquisa científica pode ser entendida como uma forma de observar, verificar e explicar fatos a respeito dos quais o homem necessita ampliar sua compreensão, ou testar a compreensão que já possui a respeito dos mesmos (GRESSLER, 2004, p. 42).

O valor desta pesquisa se dá não por discutir o tamanho e dimensão do Estado, ou sua relação com a sociedade, mas sim para testar e disseminar ferramentas e metodologias e compilar conhecimentos que possibilitem que a sua atuação seja compensatória aos cidadãos.

Para tanto, a auto-avaliação de gestão é um diagnóstico que “permite uma visão global do *modus operandi*, fornecendo *feedback* sobre a eficácia das práticas adotadas e tornando-se um importante instrumento para o aprendizado da organização” (FNQ, 2007a, p. 5), facilitando, assim, o aperfeiçoamento dos processos institucionais referentes aos critérios dispostos.

Percebe-se que a auto-avaliação é o início de um processo cíclico de aprimoramento. É, na verdade, o ponto em que os gestores saem da inércia para a utilização e aplicação de toda metodologia do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – Gespública, visando à evolução gerencial dos órgãos públicos e, posteriormente, o momento em que este progresso é avaliado comparativamente. Portanto, ao realizar esta primeira etapa, a organização está apta a participar e implementar o Gespública, inclusive com o auxílio da rede de consultores voluntários do Programa, responsáveis por capacitar a organização e fornecer assistência tanto para a elaboração do diagnóstico, quanto para a formulação do plano de melhoria de gestão.

Por fim, ao propiciar um quadro geral de fatores que precisam de intervenção, porém sem indicar o que deve ser feito, a auto-avaliação estimula a discussão e o trabalho em equipe e, se conduzida periodicamente, a expectativa de alcance das metas e superação dos resultados anteriores.

## 1.2. ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO

A seção introdutória, como sugere sua denominação, pretende situar o leitor no contexto da pesquisa, assim como descrever suas respectivas seções quanto aos seus objetivos epistemológicos. Retrata o problema de pesquisa, além da justificativa pela escolha da unidade de análise e importância do trabalho em voga.



Na segunda seção, inicia-se a contextualização das reformas do Estado implantadas/propostas no Brasil, divididas em três momentos distintos: a primeira era Vargas, com marco na criação do Departamento Administrativo do Serviço Público – DASP; o período da ditadura militar, através do Decreto Lei nº 200 e; a proposta numa situação democrática, impulsionada no primeiro governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, por meio do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.

A seção seguinte aborda a administração pública gerencial, idealizada e instituída a partir das discussões a respeito da crise do Estado de bem-estar social, a partir dos anos 70. Denominada de Nova Administração Pública, seus preceitos foram sendo adaptados conforme a premência na solução dos problemas apresentados em paralelo com as críticas advindas de suas propostas. As origens deste novo modelo surgiram no serviço público britânico, em processos graduais, iniciando pelas propostas do gerencialismo puro, passando pelo *consumerism*, até desembocar no *public service oriented*.

A quarta parte do trabalho retrata a história e conceituação da qualidade total, seu sobressalto no oriente, através das propostas de Deming para reerguer a economia japonesa. A disseminação destes conceitos para o mundo ocidental, como resposta imediata para impedir o avanço oriental. Esta seção ainda aborda a transposição das diretrizes da qualidade total, com sua adaptação para o setor público brasileiro.

A quinta seção apresenta a evolução da qualidade total no setor público e sua devida adequação às peculiaridades deste. Apresenta o modelo utilizado pelo governo federal, o Gespública, sua metodologia e especificações, além da estrutura do governo para disseminar e implantar o Programa. Esta seção apresenta o modelo utilizado nesta pesquisa para traçar o perfil de gestão da unidade de análise proposta: Seplan Camaçari-BA.

A próxima seção ressalta os procedimentos metodológicos utilizados, a estruturação da pesquisa e suas etapas. Além disto, expõe as hipóteses que contribuíram para nortear a pesquisa, bem como os objetivos, geral e específicos, que serviram de metas a serem alcançadas.

A sétima seção além de apresentar a principal unidade de análise da pesquisa, conceitua a gestão pública municipal, seus problemas e desafios e retrata as características e especificidades do município de Camaçari-BA, demonstrando a importância da Secretaria estudada nesse contexto.

A oitava seção traz os resultados da pesquisa, o perfil de gestão da Seplan, dos demais setores avaliados através da metodologia do Gespública, trazida na quinta seção, e o comparativo entre estes e a Secretaria. As hipóteses da pesquisa são verificadas nesta parte, aceitando-as ou refutando-as.

Por fim, a nona parte expõe as conclusões deste trabalho, as limitações da pesquisa, bem como as sugestões para pesquisas futuras.

## **2. REFORMA DO ESTADO NO BRASIL**

A Reforma do Estado no Brasil passa por três fases distintas. A primeira remonta aos anos 30, quando da criação do DASP – Departamento Administrativo do Serviço Público. Posteriormente, no final dos anos 60, uma segunda fase é marcada pela criação do Decreto Lei nº 200. Finalmente, em 1995, a terceira fase da Reforma surge com o apoio, ou imposição, do neoliberalismo e sua expansão pelo mundo contemporâneo, tendo como marco o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.

A Organização das Nações Unidas definiu, em relatório de sua conferência em Brighton, Inglaterra, as reformas como

esforços que têm por fito induzir mudanças fundamentais nos sistemas de administração pública, através de reformas de todo o sistema ou, pelo menos, de medidas que visem à melhoria de um ou mais de seus elementos-chave, como estruturas administrativas, pessoal e processos (1971 *apud* SPINK, 1999, p. 148).

O objetivo das reformas administrativas empreendidas sempre teve como um dos focos a superação das dificuldades gerenciais encontradas no setor público, almejando proporcionar maior capacidade de gestão e governabilidade às organizações, além de ampliar a governança quanto à implementação de políticas públicas (FADUL & SOUZA, 2005).

Martins (1997) relaciona as reformas propostas de acordo com três visões distintas: a ortodoxa, que tem aproximação com o modelo de burocracia de Max Weber, situada na reforma dos anos 30; a liberal, mais relacionada ao gerencialismo puro e; a visão empreendedora, que situa-se ainda na Nova Gestão Pública, porém mais especificamente no *consumerism*.

## 2.1. DO ESTADO PATRIMONIALISTA AO BUROCRÁTICO

A Reforma dos anos 30, durante a primeira era Vargas, visava superar um modelo ainda corrente, com as características do império, para uma estrutura burocrática, na tentativa de melhor controlar os recursos públicos e impedir a corrupção, através da modernização das estruturas de governo e da profissionalização dos quadros. Seu marco foi a criação do DASP, em 1936, representando a primeira reforma administrativa do país, introduzindo assim os princípios centralizadores e hierárquicos da burocracia clássica weberiana (PEREIRA, 1997).

Essa reforma definiu novos princípios e estabeleceu as bases para a mudança de cultura da administração pública. [...] voltada para a ruptura de valores culturais arraigados que determinam práticas desprezíveis como o clientelismo, o centralismo exagerado e o nepotismo (LIMA, 2007, p. 19).

Até o final dos anos 30, somente dois órgãos do governo, exceto os militares, eram bem estruturados: o Itamaraty e o Banco do Brasil. A instituição de normas para o ingresso no serviço público, bem como a criação de planos de carreira já fazia parte da gestão de ambos. Assim como promoções baseadas no mérito e a incorporação de um *ethos* de serviços público, numa burocracia profissional (MARTINS, 1995).

Pereira (1999) define a burocracia como sendo uma

instituição administrativa que usa, como instrumento para combater o nepotismo e a corrupção – dois traços inerentes à administração patrimonialista –, os princípios de um serviço público profissional e de um sistema administrativo impessoal, formal e racional (PEREIRA & SPINK, 1999, p. 26).

Conforme Carvalho (1999), esta tentativa de construir um Estado moderno no Brasil, tinha como objetivo insular o núcleo técnico contra o clientelismo vigente dos partidos políticos, contando com o apoio das elites industriais e tecnoburocráticas desenvolvimentistas. Corroborando com o autor, Bresser Pereira afirma que,

A administração pública burocrática foi adotada para substituir a administração patrimonialista, que caracterizou as monarquias absolutistas, na qual o patrimônio público e o privado eram confundidos. O nepotismo e o empreguismo, senão a corrupção, eram a norma. [...] Surge a organização burocrática capitalista, baseada na centralização das decisões, na hierarquia traduzida no princípio da unidade de comando, na estrutura piramidal do poder, nas rotinas rígidas, no controle passo a passo dos processos administrativos. Surge a burocracia estatal formada por administradores profissionais especialmente recrutados e treinados, que respondem de forma neutra aos políticos (PEREIRA, 1997, p. 11-12).

Segundo Facul & Souza (2005, p. 6), esta reforma contou com duas dimensões como eixos fundamentais: a modernização da gestão e a criação do DASP. A primeira seguiu os “princípios da administração [sic] Tayloristas e Fayolistas cuja finalidade era tornar mais eficiente setores como a administração de pessoal, materiais, orçamentária e a racionalização administrativa”.

Na ditadura de Vargas (1937-1945) esta reforma começou a ser implementada, chegando a obter êxito. De acordo com Martins (1995, p. 16), “os altos escalões da administração pública seguiram essas normas e tornaram-se a melhor burocracia estatal da América Latina”. Neste período, a tendência foi de centralização na administração, porém, logo depois, o Estado passou a se configurar também como intervencionista (LIMA JÚNIOR, 1998).

Apesar dos altos escalões formarem a elite da administração pública e haver uma busca por maior transparência com o Congresso Nacional, os escalões inferiores foram nomeados através de acordos e métodos populistas e clientelistas, práticas estas responsáveis por minar a reforma, através de favores políticos que trouxeram alguns pontos que a própria reforma tentava extinguir, como o excesso e má distribuição de pessoal, absentéismo, ocupação de dois ou mais cargos pela mesma pessoa e baixa produtividade. De um lado, a mão-de-obra sem qualificação, além de inchar a máquina, era inserida em cargos e funções mais voltados ao atendimento da população, proporcionando, com isto, uma queda acentuada na qualidade destes serviços, fazendo surgir a figura do despachante e a “pequena corrupção, na forma do *jeito*, tornou-se regra geral” (MARTINS, 1995, p. 18-19).

Paralelamente, criou-se uma dependência do Estado em todos os partidos políticos, uma vez que aquele proporcionava a estes a “moeda de troca” eleitoral, através do atendimento ou não dos pedidos e facilidades que pudessem ser oferecidos, como acesso a empregos ou outros benefícios. A própria função do Estado foi sendo deturpada, passando de provedor de políticas públicas com vistas às demandas da sociedade, para provedor de subsídios políticos. “Como no velho patrimonialismo, os cargos são para as pessoas, não as pessoas para os cargos” (FAORO, 1979 *apud* PINHO, 1998, p. 62).

Conseqüentemente, o inchamento da folha de pagamentos fez com que os rendimentos recebidos pelos funcionários do alto escalão não fossem mais compatíveis com suas qualificações. Paralelo a isto, altos investimentos do Governo Federal com sua mudança do Rio de Janeiro para Brasília, contribuíram para, além dos gastos excessivos, intensificar a distância entre os quadros do alto escalão e os escalões inferiores em termos de qualificação. Este distanciamento tornou-se cada vez mais

evidente quando os funcionários mais qualificados criaram ou migraram para novas estruturas da administração indireta, tomando para si o monopólio do conhecimento.

A reforma burocrática nunca foi totalmente concluída,

[...] a tentativa feita na década de 30 e nos meados da década de 40 para modernizar a administração e formar em todos os níveis do aparelho estatal algo parecido com uma burocracia weberiana foi parcialmente distorcida e, mais tarde, abandonada pela cultura política clientelista profundamente enraizada (MARTINS, 1995, p. 18).

As propostas de Vargas para a reforma eram baseadas no serviço público britânico e possuíam três diretrizes principais, como a institucionalização de critérios profissionais para o ingresso no serviço público, o desenvolvimento de carreiras e regras de promoção fundamentadas no mérito, além da criação do DASP. No entanto, conforme Martins (1995), a “dependência de trajetória” brasileira limitou o estabelecimento destas propostas, através das pressões populistas e clientelistas, inscritas na tradição brasileira como características persistentes da herança colonial. Para Paula (2005, p. 107), “a República Populista deste período se caracteriza por uma coexistência entre traços da cultura política patrimonial e bolsões de eficiência administrativa”.

## 2.2. DO ESTADO BUROCRÁTICO AO DESCENTRALIZADO

A administração burocrática foi, na época da primeira reforma, a melhor opção para superar o modelo patrimonialista e, apesar de todos os acontecimentos, algumas ilhas de excelência foram criadas e mantidas durante o regime autoritário (MARTINS, 1995). No entanto, além do modelo weberiano não ter sido plenamente constituído, o

mesmo começava a mostrar sinais de fraqueza. A ineficiência tornou-se uma das suas maiores características.

[...] logo se percebeu que, se era uma maneira segura de administrar, não era a forma mais eficiente, já que não garantia nem um custo baixo para a administração pública nem uma qualidade adequada dos serviços prestados ao público. Verificou-se que a administração burocrática é lenta, cara e pouco ou nada orientada para a cidadania (PEREIRA, 2001, p. 7).

A segunda Reforma do Estado teve um cunho mais gerencial, no final dos anos 60, com a criação do Decreto Lei nº 200 de 1967. “Mais do que estruturar a administração federal, a reforma de 1967 pressupõe um modelo de administração pública com maior flexibilidade e autonomia” (LIMA, 2007). A modalidade de Decreto Lei possibilitou que a reforma não precisasse ser submetida ao Congresso, garantindo assim maior autonomia em relação às bases eleitorais (MARTINS, 1995). Em princípio, houve impacto positivo em relação ao aumento da eficiência, porém ocorreu, em paralelo, a consolidação de uma tecnocracia estatal que exclui a sociedade civil dos processos decisórios, monopolizando o Estado (PAULA, 2005).

O objetivo da reforma era descentralizar a estrutura governamental, permitindo a diversificação dos órgãos estatais, com a criação de autarquias, empresas públicas, fundações, entre outras e delegando-as autoridade para atuar em suas respectivas áreas. Nestas unidades, utilizou-se o regime de contratação privado, através de funcionários celetistas. Para Martins (1995), foi uma reforma modernizante, implicando na divisão do trabalho entre as agências e estruturas do Estado. A expectativa da descentralização era remover as barreiras burocráticas da administração direta, já nocivas ao Estado e à sociedade, e implantar o espírito gerencial do setor privado.

Entretanto, o que deveria ser uma divisão de trabalho racional com a descentralização, acabou por se tornar um processo de expansão e inchamento do



aparelho do Estado, aproveitando-se da flexibilidade na contratação e remuneração dos servidores e da maior autonomia de gestão. A expansão da administração indireta foi tão expressiva que foram contabilizadas 571 empresas públicas e empresas controladas pelo Estado na década de 70, sendo que 60% destas haviam surgido entre 1966 e 1976 (MARTINS, 1995). A falta de normas, no Decreto Lei nº 200, para regulamentar e supervisionar este crescimento fez com que houvesse uma tensão entre a administração direta e indireta, tanto no aspecto do relacionamento entre os órgãos, quanto nas disparidades entre eles, como salários e possibilidade de implantação de políticas. Na medida em que esta crescia, a prestação de serviços públicos básicos à população, sob o poder daquela, se deteriorava.

No intuito de estabelecer formas de contratação empresariais, este Decreto Lei, trouxe duas conseqüências extremamente nocivas à administração pública: a continuação das práticas patrimonialistas e o enfraquecimento da administração direta, uma vez que não houve concursos para a contratação de administradores de alto nível, sendo estes contratados pela administração indireta (PEREIRA, 1997).

Contrariando expectativas amplamente difundidas, a derrocada do autoritarismo e a instauração de regimes democráticos em vários países da área [América Latina] não conduziram à desestruturação do corporativismo. Aliás, historicamente, a incorporação pela via do corporativismo conviveu com regimes tanto democráticos quanto autoritários (DINIZ, 1997, p. 31).

Além das mudanças que desarticulavam a burocracia pública, os salários dos altos escalões estavam muito abaixo do que deveriam ser, acarretando na destruição das ilhas de excelência que ainda restavam (MARTINS, 1995). A consolidação de uma burocracia profissional foi impedida, pois os governos preferiam a contratação via empresas públicas.

Apesar dos conseqüentes problemas de conflito entre as administrações direta e indireta, o Decreto Lei nº 200 “foi uma experiência pioneira, que antecipou algumas das atuais propostas do modelo gerencial, contribuindo para a expansão de um setor público moderno e razoavelmente eficiente” (PENTEADO FILHO, 1998, p. 4).

A crise da administração burocrática se agrava com a Constituição de 1988 (MARTINS, 1995; ABRÚCIO, 1997; PEREIRA, 1997; CASTRO, 2006), a qual aboliu as propostas de descentralização, remetendo o governo à década de 30, não levando em consideração os princípios da moderna administração pública, para implantar um regime burocrático, centralizador e arcaico, que não houvera se constituído plenamente, não atentando assim, os constituintes, para o fato de que o Decreto Lei nº 200 era uma resposta a um modelo já em decadência. Pacheco (1999) aponta que a Constituição de 1988 instaurou vários instrumentos de engessamento da administração pública, traduzindo, inclusive, “o espírito de desconfiança generalizada nos altos administradores públicos”.

Outras críticas mais contundentes afirmam que

[...] a Constituição de 1988, que tornou a legislação referente à burocracia muito mais rígida, às vezes garantindo até a efetivação das boas características do antigo modelo weberiano, mas que, infelizmente, muitas outras vezes serviu apenas para defender o corporativismo do corpo de funcionários públicos e não aos interesses dos cidadãos (ABRÚCIO, 1997, p. 40).

A explicação para as concessões da Constituição é apontada por Martins (1995) como conseqüência do aumento do número de partidos políticos após a queda do regime autoritário, o que tornava difícil o alcance da maioria para os votos. Com isto, os acordos eram feitos com troca de favores para aprovação de determinados projetos. As reformas administrativas no Brasil, sobrepujam estilos para não prejudicar interesses corporativos.

Esse tipo de arranjo político entre clientelismo e modernização funcionava, no passado, embora às custas da eficiência global da administração pública, quando não havia uma crise financeira do Estado limitando os gastos do governo (MARTINS, 1995, p. 32).

A segunda Reforma do Estado também não obteve o êxito esperado, fracassando e dando lugar ao retrocesso da tentativa de instituir um modelo de gestão pública mais gerencial, para a burocracia mal implementada de 1930.

### 2.3. DO ESTADO BUROCRÁTICO AO GERENCIAL

O Estado brasileiro entra numa crise econômica sem precedentes, seguindo a tendência mundial, a partir de 1970, acumulando gastos sociais com o Estado de bem-estar e gastos para manter os padrões clientelistas do governo. A crise fiscal entra na pauta nacional, com a perda do crédito público e uma poupança negativa, somada a baixas taxas de crescimento econômico e altas taxas de inflação. “Após ter crescido por décadas, a maioria dos governos não tinha mais como financiar seus déficits” (ABRÚCIO, 1997, p. 9). Esta situação agrava-se com os dois choques do petróleo.

Segundo Paula (2005, p. 125), “a reforma gerencial brasileira foi um desdobramento do ajuste estrutural da economia, que teve início com a adesão do governo Collor às recomendações do Consenso de Washington”.

Concomitantemente a esta crise, o modelo de intervenção do Estado nas áreas social e econômica se mostrava saturado, no que diz respeito à tentativa de sustentação do *Welfare State*, bem como no ultrapassado modelo de substituição de importações. Aflorava também a crise no modelo de gestão pública burocrática, conforme Diniz (1997, p. 175-176) “a consciência da deterioração do antigo modelo de Estado transformou-se em um dos principais desafios que se impuseram progressivamente aos governos da Nova República”, não mais atendendo às demandas da população e se

tornando num dos maiores consensos mundiais, expondo a necessidade de reformar o Estado e estabelecer a administração pública gerencial. Reforçando Diniz (1997), Pinho (1998, p. 68) afirma que a necessidade de mudança do Estado, de um “novo ordenamento” não era resultante de um “diagnóstico preventivo de uma situação, mas da presença de uma crise que se generalizava por vários países”.

O fato incontestável no debate internacional sobre administração pública, considerado mesmo por aqueles que são ferrenhos críticos do *managerialism*, é que o modelo burocrático weberiano não responde mais às exigências da sociedade contemporânea (POLLITT, 1990 *apud* ABRÚCIO, 1997, p. 7).

Autores como Diniz (1997), Abrúcio (1997) e Carvalho (1999), apontam outro fator motivador para a reforma, como a tentativa de fortalecer as condições de governabilidade, fragilizada pela sobrecarga de atividades e dificuldades dos governos de atender às demandas. A crise do Estado é também o resultado dos efeitos colaterais de propostas para superá-la, “a partir da inauguração de um *estilo de governo* caracterizado pela prioridade absoluta ao ajuste fiscal, com cortes expressivos nos gastos sociais” (COSTA, 2005, p. 4).

A crise, segundo Marini (2005), afeta o Estado a partir de três manifestações básicas:

[...] crise financeira (incapacidade de geração de poupança pública para a realização dos investimentos sociais), crise de identidade (transição caracterizada pelo abandono de alguns papéis tradicionais e incorporação de novos) e crise do modo de administrar (explicada pelo esgotamento do modelo burocrático) (MARINI, 2005, p. 3).

O processo de globalização maximizou os impactos negativos da crise ao reduzir a autonomia dos Estados para formular e implementar políticas. Contudo, o neoliberalismo tornou-se hegemônico e difundiu os ideais privatizantes e a agenda com

as soluções necessárias que, num primeiro momento focava o controle da inflação e o corte de gastos, com o “abandono dos projetos igualitários, tão enfatizados pela Aliança Democrática responsável pela instauração da Nova República” (DINIZ, 1997, p. 179).

Dentre os fatores motivadores, Barreto (2000) acrescenta as orientações conhecidas como Consenso de Washington, oriundas de documentos do Banco Mundial, que sugeriam transformações estruturais, com privatização do setor público e redução do Estado. Conforme Paula (2005), dez medidas foram apontadas como receituário para a crise:

o ajuste estrutural do déficit público, a redução do tamanho do Estado, a privatização das estatais, a abertura do comércio internacional, o fim das restrições ao capital externo, a abertura financeira às instituições internacionais, a desregulamentação da economia, a reestruturação do sistema previdenciário, o investimento em infra-estrutura básica e a fiscalização dos gastos públicos (PAULA, 2005, p. 113).

Corroborando com os ideais neoliberais, a ascensão de governos conservadores em países estratégicos, como os Estados Unidos (Reagan) e a Inglaterra (Thatcher), fortaleceu a difusão da agenda mínima, na qual o tamanho do Estado e seus gastos eram os principais objetivos a serem atacados. A privatização diminuiria os gastos estatais, além de garantir a amortização de parte da dívida.

No caso da Inglaterra, por exemplo, tratava-se de responder ao avanço norte-americano, alemão e japonês no mercado internacional. [...] Paralelamente, nos Estados Unidos se desenvolveu o culto à excelência [...]. Este ideário se tornou um grande sucesso e alimentou o ufanismo da era Reagan, pois captou a essência do american dream, uma vez que fixa no imaginário social fantasias de oportunidade de progresso e crescimento baseados na iniciativa individual (PAULA, 2001, p. 4).

A nova reforma do Estado assume alguns preceitos que haviam sido propostos com o Decreto Lei nº 200, sem deixar de lado aspectos importantes da burocracia weberiana. Para Pereira (1997, p. 259), a nova proposta não pode ser definida nem

como centralizadora, como em 1936 e em 1988, muito menos como descentralizadora como em 1976. Haveria um híbrido, tendo como elo entre os dois modelos o contrato de gestão, no qual o “núcleo estratégico definirá os objetivos das entidades executoras do Estado e os respectivos indicadores de desempenho e garantirá a essas entidades os meios humanos, materiais e financeiros para sua consecução”.

[...] a reforma do Estado iniciada em 1995 adota o que chama de paradigma gerencial contemporâneo, fundamentado no modelo internacional denominado Nova Gestão Pública, que tem como premissa central a transição de um paradigma burocrático de administração pública para um novo paradigma gerencial (ANDRIOLO, 2006, p. 4).

Apesar de o governo Collor ter iniciado uma tentativa de reforma, associando-a a moralização e à modernização da administração pública, na busca de desmontar o aparato estatal, somente no primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso é que a reforma ganha visibilidade política, inclusive com a criação de um ministério específico (CARVALHO, 1999; MARINI, 2005), o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado - MARE, assumindo, assim, uma importância estratégica, inclusive classificada como pré-requisito para outras reformas (PINHO, 1998). Esta reforma, conforme Pereira (2002, p. 32-33), “procurou criar novas instituições legais e organizacionais que permitissem a uma burocracia profissional e moderna ter condições de gerir o Estado”.

Após as críticas ao movimento neoliberal quando do desmonte do Estado, os proponentes da reforma retiraram do discurso expressões como “redução” e “transferência de funções” do Estado, adotando, então, proposições que garantissem um Estado mais administrável (PAULA, 2005). Vale ressaltar que embora houvesse consenso sobre o baixo padrão na prestação de serviços públicos e da necessidade de mudanças, o tema era evitado desde os anos 60, além da motivação dos servidores

públicos quanto à colaboração no processo ter sido bastante comprometida desfavoravelmente, devido às tentativas desastrosas do governo Collor (MARINI, 2003) que, segundo Penteadó Filho (1998), foi uma aplicação simplista do Estado mínimo liberal, não atentando para a heterogeneidade do setor público brasileiro.

Segundo Souza & Araújo (2003), o diagnóstico de maior importância desse período foi elaborado através do PDRAE – Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, em 1995, cujo principal ícone era o então ministro Luiz Carlos Bresser Pereira. Conforme Penteadó Filho (1998), esta avaliação partiu da conjectura de que a principal causa da crise econômica era a crise do Estado. Entretanto, ainda segundo o autor, houve exagero no pressuposto, pois o principal componente da crise foi a combinação entre corte de empréstimos internacionais e aumento das taxas de juros.

A crise do Estado, na realidade, não pode ser associada como causa da crise internacional, mas sim como consequência de um Estado que não encontrava-se preparado para tal, muito menos adaptado às constantes e céleres mudanças nas conjunturas nacional e internacional, nas áreas econômica, social e política.

Além do diagnóstico, o PDRAE configurou-se como principal instrumento norteador da reforma em voga. Neste documento foram previstos quatro setores distintos. 1) núcleo estratégico, que é responsável pela definição das leis e das políticas públicas, sendo o centro da representação do Estado, formado pela presidência e ministérios; 2) as atividades exclusivas, que envolvem o poder do Estado, garantindo que as leis e políticas sejam cumpridas e financiadas, integradas pelas forças armadas, a polícia, agências reguladoras e arrecadoras de impostos, ou seja, por instituições com funções tradicionais do Estado; 3) os serviços não-exclusivos, que são atividades providas pelo Estado, mas que também podem ser oferecidas pela iniciativa privada e; 4) o de produção de bens e serviços, que corresponde ao setor de infra-estrutura, onde

atuam as empresas, públicas ou privadas, reguladas pelo governo, com tendências à privatização (PEREIRA, 1999; MARINI, 2003).

Entretanto, mais uma vez, a reforma não foi contemplada em sua totalidade. De acordo com o seu principal nome, Bresser Pereira (2004), o maior impedimento da reforma veio dos escalões inferiores não qualificados, pelo receio de serem prejudicados com a terceirização de serviços não-exclusivos do Estado. Também, os ministros de Planejamento se preocuparam mais com problemas econômicos e orçamentários, deixando de lado a gestão pública, fato este que, devido à extinção do MARE e sua incorporação pelo Ministério de Planejamento, esvaio as forças da proposta de reforma.

Corroborando com as considerações acima citadas, Costa (2005) atesta que “as tentativas de reforma do Estado brasileiro quase sempre são empreendidas sem que haja condições políticas para implementar os objetivos declarados de democratização e modernização”. Ressalta-se que foi a primeira tentativa de reforma num contexto democrático. Andriolo (2006) acrescenta como um dos principais motivos para o insucesso desta reforma, a negligência perante os aspectos culturais da administração pública brasileira.

O Plano Diretor da Reforma, ao priorizar o conteúdo técnico e institucional, deixando a dimensão cultural como mera figuração, deixou de considerar adequadamente o contexto brasileiro, as peculiaridades e as características mais essenciais da nossa administração pública.

Uma dessas características centrais que identificam a cultura política brasileira é a herança colonial patrimonialista (ANDRIOLO, 2006, p. 9).

Conforme o mesmo autor, o PDRAE não desconsidera a questão cultural, mas lhe atribui pouca importância, tratada de forma superficial e como “mera figura decorativa”.



Numa certa paráfrase a Nogueira (1996), que afirma, juntamente com Martins (1997), que ao tentar a implantação da burocracia weberiana, o Estado no Brasil apresentou um quadro de diversas camadas constitutivas, Pinho (1998) atenta para os riscos da criação de uma terceira camada na administração pública, formando-se uma “*macrocefálica trifrontalidade*”, composta de:

uma estrutura burocrática, possivelmente em acelerado processo de decadência (e com ela os serviços sob sua responsabilidade), uma estrutura patrimonialista que está muito mais implícita e é muito maior do que os otimistas acreditam, e uma estrutura gerencialista, que seria a nova ‘menina dos olhos’ do Estado (PINHO, 1998, p. 76).

Além de levantar questionamentos quanto à efetividade da administração gerencial frente ao patrimonialismo, Pinho (1998, p. 76) salienta que a história do Estado brasileiro é marcada pela “acumulação de fenômenos onde não ocorre ruptura, onde o novo se amolda ao velho e, dialeticamente, o velho se amolda ao novo”.

No entanto, o autor defende a reforma gerencial, alertando, para tanto, sobre a necessidade de uma reforma geral das instituições brasileiras em deterioração.

[...] a reforma do aparelho do Estado, está fundamentalmente ligada a um projeto para o país onde muitas instituições estratégicas estão tão carcomidas e ultrapassadas quanto a estrutura administrativa do Estado brasileiro e necessitam de reformas tão urgentes quanto aquela. Não promover estas reformas é deixar o gerencialismo, uma boa idéia, ser presa fácil dos interesses patrimonialistas (PINHO, 1998, p. 77).

Ainda assim, alguns pontos da reforma foram implementados, como a descentralização das decisões para os estados e municípios, com repasses das verbas federais. Além de tentativas pontuais de implantação da administração voltada para os resultados e com foco no cidadão.

A questão da centralização e descentralização da gestão faz parte de um processo cíclico dentro das tentativas de reforma,

A um período altamente centralizado segue-se uma iniciativa de descentralização, a qual se segue outro período de centralização. Não foi diferente com a Reforma do Aparelho de Estado de 1995, que apresentou propostas em que a autonomia era ponto central. Ela foi resposta à centralização promovida pela Constituição Federal de 1988 (PIERANTI; RODRIGUES & PECI, 2007).

Entretanto, a eficiência sempre esteve presente nos discursos das reformas, independentemente da proposta utilizar de centralização ou descentralização.

Segundo Martins (2004), a Reforma para o modelo gerencial do Estado trouxe lacunas e efeitos colaterais para a economia, a política, a sociedade e as instituições públicas. No campo da economia, os ajustes liberais foram tão expressivos que impediram os países de investir e crescer. Quanto à política, criou-se uma lacuna decorrente do foco do ajuste ser na economia, pressupondo que as instituições estavam consolidadas ou no processo, sem atentar à qualidade destas. Em relação à sociedade, houve o aumento da pobreza e da desigualdade mundial. No aspecto institucional, houve enfraquecimento das organizações públicas e diminuição da capacidade de governo.

Pereira (2002) defende a efetivação da idéia da reforma gerencial, da sua necessidade de transição da burocracia ao gerencialismo, afirmando ainda que nos níveis cultural e institucional ela tenha avançado adequadamente. Salienta, porém, que seu “grande desafio” está na “efetivação da gestão”. “Nesta dimensão, é perceptível que a reforma está apenas começando, visto que sua implantação somente irá se efetivar no longo prazo”.

### 3. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL

Com o esgotamento do modelo burocrático, agravado pela crise do Estado nos anos 70, algumas correntes gerenciais foram desenvolvidas para o setor público, como o Novo Gerencialismo, o *Public Service Oriented* (PSO) e o *Consumerism*. Este movimento também é denominado de “*managerialism*” ou “*New Public Management*” ou “Nova Administração Pública”. Abrúcio (1997) classifica este movimento em três tipos, de acordo com a experiência anglo-americana: o gerencialismo puro, direcionado à redução dos custos e ao aumento da eficiência e produtividade; o *consumerism*, com a flexibilidade da gestão, melhoria da qualidade dos serviços e a prioridade no atendimento das necessidades do consumidor e; *Public Service Oriented*, trazendo a *accountability*, transparência e participação popular.

A Nova Gestão Pública se iniciou na Inglaterra e ganhou força nos Estados Unidos, na mesma época. No primeiro, a característica era de uma cultura empreendedora, enquanto que no segundo o gerencialismo se apresentou pelo culto à excelência (PAULA, 2005). Ainda segundo a autora, a proposta gerencialista surgiu como modelo ideal, tanto por sua adequação ao diagnóstico da crise, realizado pela aliança social-liberal, quanto por sua ruptura com a burocracia weberiana.

No entanto, a separação entre as teorias não é brusca. O que ocorreu foi uma evolução dos modelos, sempre mantendo as características importantes dos que estavam sendo substituídos, ou melhor, sobrepostos.

### 3.1. GERENCIALISMO PURO

Apesar de discussões e tentativas de implantar o *managerialism* no setor público serem mais antigas, o seu surgimento advém com a ascensão dos conservadores nos Estados Unidos e Grã-Bretanha, marcando a fase classificada como gerencialismo puro, com privatizações e redução de pessoal. Para Dunleavy & Hood (1995 *apud* MENDES, 2000), “muitas idéias do Novo Gerencialismo parecem ter sido desenvolvidas nos anos 60, porém não foram adotadas naquele momento”.

O governo Thatcher foi mais eficaz no corte de funcionários que o governo Reagan. No entanto, o principal objetivo do gerencialismo era tornar a administração pública eficiente, quando então foram criados mecanismos de controle orçamentários possibilitando uma maior “consciência de custos”, na tentativa de introduzir mecanismos de mercado, bem como transferir do setor privado um conjunto de idéias, valores e técnicas. Para os ingleses, a burocracia tradicional era característica de rigidez e centralidade na administração, basicamente voltada para os processos e seu desempenho era avaliado somente pela observância das normas legais e éticas (ABRÚCIO, 1997).

Fundamentalmente, o gerencialismo substituiria o modelo “weberiano”, provendo ao setor público a capacidade de resiliência diante das transformações sociais, econômicas, culturais e intelectuais, introduzindo a “lógica da eficiência e produtividade” (ARAGÃO, 1997).

Conforme a mesma autora, era um modelo desestatizante visando a incorporação das características do setor privado e que, “foi levado muito a sério e a vertente economicista, com uma visão de eficiência fortemente ligada ao corte de gastos (lógica econômica estrita), ganha muito espaço” (ARAGÃO, 1997, p. 119).

Ao descentralizar as ações de governos, estas foram definidas claramente, possibilitando assim, o surgimento da avaliação de desempenho, através de administração por objetivos.

O modelo gerencial foi proposto inicialmente como uma tecnologia neutra para transformar a cultura e o funcionamento do setor público (GRAY & JENKINS, 1995 *apud* ABRÚCIO, 1997), chegando ao ponto de se afirmar que não havia diferença entre as administrações pública e privada.

O modelo gerencial puro, na verdade, tem como base a separação entre a política e a administração. Assim, caberia aos reformadores implantar o *managerialism* na administração pública independentemente do que ocorre na política (ABRÚCIO, 1997, p. 18).

Esta separação entre política e administração foi alvo de críticas entre os diversos autores, chegando a que “um dos maiores críticos do modelo gerencial inglês [Christopher Pollitt], classificasse o *managerialism* como um ‘neotaylorismo’” (ABRÚCIO, 1997, p. 19), no sentido da busca pela produtividade e da implantação do modelo de gestão privada no setor público, ou seja, a busca da eficiência sobrepuja a busca da efetividade.

Abrúcio (1997) ainda apresenta dois exemplos que contradizem esta separação entre política e administração no setor público, ao recordar que as reformas implantadas na Grã-Bretanha só foram possíveis devido ao forte apoio popular, enquanto que nos Estados Unidos de Reagan o êxito não foi possível devido aos obstáculos no Congresso.

O gerencialismo puro, mais desestatizante que racionalizador, consistia na reação inicial à crise do estado inglês, parte de uma estratégia de eficiência centrada no aumento de produtividade e na redução de custos e de pessoal (MARTINS, 1997, p. 25).

Além das críticas quanto a esta separação, outras foram direcionadas à “armadilha da eficiência”, como destacou Aragão (1997), pois ao enfatizar a eficiência a todo custo, o conceito de efetividade nem sempre está atrelado, por não ser meramente econômico quanto o primeiro no gerencialismo puro.

Alie-se a isto o fato de que, aos conceitos de valor social e qualidade na prestação, acoplam-se perfeitamente o de equidade e justiça, os quais também não são quantificáveis e, muito menos, avaliáveis via instrumental pelo modelo gerencial puro (ARAGÃO, 1997, p. 121).

Ademais, sua estereotipagem, através dos críticos, com a administração científica taylorista, que preconizava aumento da produtividade com redução de custos, minava ainda mais os seus fundamentos, pois a forma do alcance da eficiência na indústria não poderia ser simplesmente transplantada para o setor público.

Apesar das críticas ao modelo, o sucesso do gerencialismo puro, aproveitado para os outros modelos surgidos posteriormente, deu-se na ênfase da consciência e racionalização dos gastos.

### 3.2. *CONSUMERISM*

O modelo gerencial ganha novos rumos de discussão, envolvendo maior complexidade, a partir dos anos 80. As maiores críticas ao modelo gerencial puro não pretendiam a retomada da burocracia, mas sim, a introdução de outros conceitos, como já citado, uma evolução do modelo anterior. O *consumerism* surgiu como uma

reorientação do gerencialismo puro voltada à racionalização, com foco na satisfação das necessidades dos cidadãos/consumidores (MARTINS, 1997).

A qualidade e a flexibilidade que haviam sido negligenciadas no gerencialismo puro, foram introduzidas no *consumerism* (ARAGÃO, 1997). Para Abrúcio (1997), foram basicamente duas transformações incorporadas ao novo modelo.

A primeira assumiu a diretriz organizacional, incluindo a flexibilidade e o planejamento como estratégico e não simplesmente um plano que deveria ser seguido à risca. Contudo, a segunda foi mais extremista e trouxe maiores benefícios, pois abrange o conceito de serviços públicos voltados para os anseios dos “clientes/consumidores”, através dos conceitos da qualidade.

A focalização no consumidor e a introdução da abordagem qualitativa na gestão pública foi, sem dúvida, um passo importante no sentido da recuperação do conceito de público, o que, entretanto, só será melhor trabalhado na terceira fase do modelo gerencial inglês, denominada *Public Service Oriented* (PSO) (ARAGÃO, 1997, p. 122)

O *consumerism* associava a descentralização dos serviços à competição entre as agências públicas. Com aquela se esperava a melhoria na prestação de serviços aos consumidores, uma vez que sua execução estaria mais próxima dos mesmos, desta forma, a possibilidade de controle destes pelos serviços prestados seria maior. O incentivo à competição teria o mesmo objetivo, partindo da lógica que o monopólio prejudicava a oferta de serviços de qualidade.

Apesar de seu considerável avanço em relação ao modelo de gerencialismo puro, o *consumerism* encontrou muitas críticas, principalmente ao classificar os usuários dos serviços públicos como clientes ou consumidores, pois a relação real é muito mais complexa do que a relação de mercado, uma vez que muitos serviços públicos não têm concorrência e são essenciais aos cidadãos e até mesmo compulsórios, sem

possibilidade de escolha. O termo *consumerism* refere-se ao incentivo ao consumo e reproduz uma “orientação apolítica de origem gerencial” (MENDES, 2001).

Além disso, os efeitos oriundos da competição no serviço público poderiam ser desastrosos para os setores e, em consequência, para os cidadãos e a sociedade de um modo geral ao condicionar um jogo de soma zero (MARTINS, 1997), no qual as agências que apresentassem melhores conceitos com a população receberiam maiores aportes orçamentários.

O sistema de competição entre serviços pode criar uma distribuição injusta de recursos, em que os melhores avaliados pelo “consumidor” receberiam mais recursos, enquanto os piores, menos. Esta lógica de soma zero conduz as organizações com pior desempenho a um movimento descendente e as com melhor desempenho a um movimento ascendente em importância e destinação de recursos, aumentando a disparidade entre elas (ARAGÃO, 1997, p. 123).

Penteado Filho (1998) corrobora com Aragão (1997) e Martins (1997), acrescentando que esta competição poderia levar ao agravamento das desigualdades regionais e sociais, pois, provavelmente, as organizações com melhor desempenho estariam concentradas nas regiões e áreas mais ricas. Ao pretender incentivar a competição no serviço público, o *consumerism* incorre em desarranjos nos princípios da administração pública. As relações políticas são complexas e formadas por diversas redes que se interligam, com maior ou menor intensidade, além de cidadãos para-associativos, com isto, os grupos mais organizados levariam vantagens em relação aos demais num sistema de competição, ferindo o princípio da equidade.



### 3.3. *PUBLIC SERVICE ORIENTED* (PSO)

Assim como na transição do primeiro modelo para o segundo, a criação do *public service oriented* partiu das críticas ao *consumerism*, logo trata-se de mais uma evolução da administração pública gerencial.

O PSO conservou a defesa pela descentralização dos serviços, porém com maior valorização da esfera pública, mudando seu foco do processo para o resultado (MARTINS, 1997), preservando também a ênfase gerencial. A busca pela eficiência deixa de ser inexorável e todo seu conjunto de idéias é estruturado “a partir do conceito de esfera pública<sup>2</sup> (*public domain*)” (ABRÚCIO, 1997).

Os avanços do PSO em relação aos modelos anteriores foram, principalmente, direcionados ao cidadão e à sociedade, a começar pela mudança do conceito de consumidor para cidadão ou cidadão-usuário, também ao incorporar a *accountability* e a participação popular, inclusive, conforme Abrúcio (1997), no momento da elaboração de políticas públicas, sem deixar de atentar à garantia da equidade e justiça.

Este movimento baseia-se numa visão coletiva do cidadão, enfoca a esfera pública como um *locus* de aprendizado social e prega o aprimoramento da cultura cívica do cidadão, burocrata e político (MARTINS, 1997, p. 67).

Outra diferenciação do modelo foi a mudança de percepção a respeito da competição entre as agências públicas, o que não era totalmente descartado, mas a postura deveria ser de cooperação entre elas para garantir um resultado global superior.

Abrúcio (1997, p. 28) aponta como principal lacuna do *public service oriented* o fato de ter sido pensado no âmbito do poder local, “onde os cidadãos tenderiam a

---

<sup>2</sup> “Esfera pública vista como local de aprendizagem social. Isto é, a esfera pública não é só o locus por excelência da participação dos cidadãos, mas sobretudo onde os cidadãos aprendem com o debate público” (ABRÚCIO, 1997, p. 27)

controlar mais a qualidade dos serviços públicos”. No entanto, o próprio autor ressalta que além de tentar aperfeiçoar as boas orientações dos modelos anteriores, a principal virtude do PSO é “dizer não só *como* o setor público deve ser, mas principalmente *o que* ele deve ser” [grifo nosso].

Tabela 1 – Evolução da Nova Administração Pública

<b>Gerencialismo puro</b>	<b>Consumerism</b>	<b>Public Service Oriented</b>
População vista como meros contribuintes.	População vista como consumidores, com os serviços públicos voltados aos seus anseios; busca pela qualidade dos serviços prestados.	Manutenção da busca pela qualidade dos serviços, com a participação popular, o usuário passa a ser classificado como cidadão. Accountability.
Eficiência e produtividade, através de controle orçamentário e planejamento definido.	Eficiência pura e simples dando lugar à flexibilidade e planejamento estratégico e foco nos resultados, eficácia.	Lógica de planejamento estratégico participativo, sem negligenciar a eficiência da gestão. Eficiência, eficácia e efetividade.
Separação entre política e administração.	Competição entre agências públicas, prejudicando o Princípio da Equidade.	Cooperação entre agências públicas, revalorização da esfera pública. Princípio da equidade garantido.
Descentralização dos serviços.	Descentralização dos serviços.	Descentralização dos serviços.

Fonte: Elaboração própria, adaptação de Abrúcio (1997), Martins (1997) e Pereira (2002).

Conforme Martins (1997), o PSO é um modelo não tipicamente gerencial, que reconstrói a esfera pública abandonada nas versões anteriores da Nova Gestão Pública, não se concentrando, diferentemente dos anteriores, no “como?”, mas sim no “o quê?”.

Dessa forma, propõe uma revalorização da política na definição das finalidades estatais, aumento da *accountability*, participação, transparência, equidade e justiça. [...] O que é mais interessante, é que ao mesmo tempo em que procura retomar o conceito clássico de público, não descarta a tecnologia gerencial desenvolvida pelos modelos anteriores (MARTINS, 1997, p. 67).

Para Aragão (1997), o gerencialismo puro é a etapa que mais se assemelha da forma liberal de gestão pública, fundamentalmente na relação entre burocracia e eficiência, enquanto que as duas outras se aproximam mais da forma empreendedora.

Estas etapas que compõem a Nova Administração Pública, nos países anglo-saxões, tinham como pontos centrais, durante sua evolução,

[...] a adaptação e a transferência dos conhecimentos gerenciais desenvolvidos no setor privado para o público, pressupondo a redução do tamanho da máquina administrativa, uma ênfase crescente na competição e o aumento de sua eficiência (PIERANTI, RODRIGUES & PECCI, 2007).

Conforme os mesmos autores, a *New Public Management* possui forte ideologia neoliberal, com foco nas práticas intraorganizacionais, tornando o setor público próximo ao privado.

A evolução do NPM se deu rapidamente, apesar de estar dividido em três etapas, que foram, inclusive, adaptações dos modelos anteriores. Osborne & Gaebler (1994) afirmam que a difusão das inovações gerenciais para o setor público ocorreu numa época em que as burocracias estatais não estavam aptas perante os desafios impostos por uma sociedade pós-industrializada, fundamentada no conhecimento e na informação. Segundo Paula (2005, p. 105), estes autores procuraram evadir a associação automática entre gestão empresarial e pública e reconheceram que, “embora existam muitas semelhanças entre as duas atividades, não se pode governar como se administra uma empresa”.

Martins (2004) aborda os dois paradigmas de transformação institucional do Estado: Reforma do Estado e Revitalização do Estado. O gerencialismo puro e o *consumerism* se aproximam mais do primeiro paradigma, que previa “reformas na linha do Consenso de Washington”, reconhecendo o Estado como um problema, com orientação para eficiência e controle e com baixa participação da sociedade. Enquanto que o PSO se assemelha ao paradigma da Revitalização do Estado, que direciona suas ações para o “desenvolvimento, com processo participativo de construção de consenso”,

visualizando o Estado como a solução para os problemas e orientado para a eficácia e efetividade.

Ainda conforme o mesmo autor, a transição do paradigma da reforma para o da revitalização do Estado não insinua abandono ou repúdio ao primeiro, mas uma adesão progressiva às características do segundo. O que pode ser deduzido como um enriquecimento dos modelos.

## **4. QUALIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

### **4.1. GERENCIAMENTO DA QUALIDADE TOTAL**

A gestão baseada na Qualidade Total, assim como suas ferramentas e outras práticas de gestão nasceram na esfera privada, somente algum tempo depois sendo introduzidas no setor público. Algumas vezes adaptadas, outras transplantadas.

Sua definição varia bastante por autor, mas isto não representa o objeto de estudo em questão. Para tanto, a qualidade para o serviço público pode ser entendida como a adoção de práticas voltadas ao bom atendimento das necessidades dos cidadãos, com altos níveis de serviço prestado, através do foco nos resultados, utilizando-se da eficiência para a redução dos gastos. Na Tabela 2, observam-se algumas definições dos principais autores da Qualidade Total.

Tabela 2 – Definições de Qualidade

Autor	Definição de Qualidade
Juran	A qualidade consiste nas características do produto que vão ao encontro das necessidades dos clientes e dessa forma proporcionam a satisfação em relação ao produto. A qualidade é a ausência de falhas.
Ishikawa	Qualidade é desenvolver, projetar, produzir e comercializar um produto que seja sempre mais econômico, mais útil e sempre satisfaça o consumidor.
Feigenbaum	Qualidade é a correção dos problemas e de suas causas ao longo de toda série de fatores relacionados com marketing, projetos, engenharia, produção e manutenção, que exercem influência sobre a satisfação do usuário.
Deming	Qualidade é redução da variabilidade. É o caminho para a prosperidade, por meio do aumento da produtividade, da redução de custos, da conquista de mercados e da expansão do emprego.
Crosby	Qualidade é a conformidade do produto às suas especificações.

Fonte: Moretti (2003) apud Marquez (2004)

Percebe-se, nas definições, a preocupação dos autores com o mercado e com o consumidor, cliente-alvo de determinado produto ou serviço. Conforme Marquez (2004) a evolução da Qualidade Total ampliou seu foco para não só os clientes, mas todos os seus *stakeholders*<sup>3</sup>. Para Ferreira (2003),

o gerenciamento da qualidade total se apóia em dois pilares: o cliente e as pessoas da organização. De um lado, a figura do cliente constitui o núcleo da qualidade total. [...] Do outro lado, os padrões de qualidade dependem das pessoas que produzem os serviços/produtos (FERREIRA, 2003, p. 24).

#### 4.1.1. Histórico

O Total Quality Management (TQM), ou Qualidade Total, remonta do Japão no período pós-Segunda Guerra Mundial. A necessidade de reestruturação do país contou com as contribuições de W. Edwards Deming e Joseph M. Juran que foram responsáveis por desenvolver os fundamentos da TQM no país e proporcionar a sua recuperação econômica na década de 50 (FERREIRA, 2003).

<sup>3</sup> Públicos de interesse com a organização ou setor. Clientes, funcionários, colaboradores, acionistas, fornecedores e outros que tenham contato com a instituição.

Para Deming (1990), no Japão de 1950 a qualidade tornou-se uma preocupação geral e, uma das principais estratégias foram os seminários e cursos para a disseminação dos princípios e diretrizes da qualidade nas empresas.

Mais de 400 engenheiros estudaram em cursos de oito dias no verão de 1950 em Tóqui, Osaka, Nagóia e Hakata [...].  
De 1950 a 1970 a JUSE ensinou métodos estatísticos a 14700 engenheiros e milhares de supervisores (DEMING, 2000, p. 355).

A relevância e o pioneirismo dos estudos e aplicações de Deming no Japão lhe renderam a homenagem na criação, em 1951, do Deming Prize, que seria o “primeiro prêmio para atestar a qualidade no mundo” (FNQ, 2007, p. 11), desenvolvido pela União Japonesa de Cientistas e Engenheiros, conhecida pela sua sigla JUSE, e tornou-se a referência, direta ou indiretamente, para o surgimento de todas as outras premiações com avaliação da Qualidade.

Outras importantes contribuições para o Gerenciamento da Qualidade foram acrescentadas, a exemplo das idéias de Feigenbaum ao reforçar necessidade de se envolver todos os departamentos da organização, além de Ishikawa que incluiu todos os níveis hierárquicos, aperfeiçoando ainda mais as proposições daquele.

Os impactos dessa revolução no Japão começaram a incomodar os Estados Unidos, através da comercialização de produtos com preços mais baixos e qualidade superior, enquanto que o paradigma americano era ainda o Fordismo. Com isso, um grupo de especialistas dos Estados Unidos, em meados da década de 80, foi estudar uma série de empresas bem sucedidas, com o objetivo de compreender seus fundamentos e assim orientar as empresas americanas, possibilitando-as a poder competir com a indústria japonesa.

Os valores identificados nestas empresas constituíram-se em fundamentos de gestão para o aumento da produtividade da indústria nacional (Estados Unidos) e a

formação da cultura voltada para resultados. A partir de então foi criado o Prêmio Malcolm Baldrige Quality Award em 1987, em homenagem ao ex-Secretário de Comércio dos Estados Unidos falecido num acidente, com a adaptação dos fundamentos para o desenvolvimento dos critérios de avaliação e sua estruturação sistêmica (BARBALHO, 2002).

Nas décadas de 80 e 90 a criação de prêmios com foco na Qualidade proliferou, primeiro com o Malcolm Baldrige, depois o Prêmio Europeu, em 1991, no mesmo ano da criação do Prêmio Nacional da Qualidade no Brasil. Em 2003 já existiam

[...] cerca de 60 prêmios baseados no modelo dos Critérios de Excelência em Gestão no mundo, utilizados por mais de 120 países. A grande maioria se originou de dois: o Prêmio da Comunidade Européia (Prêmio Europeu) e o Prêmio Malcolm Baldrige. A filosofia de premiação tem como matriz o Prêmio Deming, do Japão (FERREIRA, 2003, p. 48).

A crise que atingiu as administrações públicas a partir dos anos 70, abriu espaço para a incorporação da qualidade para o setor público, justificada pelo seu sucesso logrado nas indústrias japonesa e americana.

Todavia, adaptações deveriam ser feitas para adequar o modelo a um setor de paramercado, com suas peculiaridades. Para Gaster (1999 *apud* MENDES, 2001), a democracia, *accountability*, *empowerment* e a comunidade são os alicerces para a qualidade no serviço público.



#### 4.2. QUALIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL

A partir dos anos de 1990<sup>4</sup>, o Brasil começa a mudar sua estratégia política de proteção da indústria através da substituição das importações para tentar consolidar a indústria nacional, aumentar a competição e, com isto, incentivar as empresas brasileiras a melhorar a sua competitividade, produtividade e a qualidade de seus produtos. No mesmo período em que a multiplicação dos programas de Qualidade e suas premiações aconteciam no mundo.

Foi criado, neste ano, o Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade (PBQP) com a intenção de mobilizar empresas, fora do âmbito governamental, a almejar a excelência da gestão. Esta iniciativa partiu do Governo brasileiro em parceria com o setor produtivo, para evitar o sucateamento da indústria nacional. Paralelamente, foi criado o Sub-Programa da Qualidade e Produtividade da Administração Pública, dentro do mesmo contexto daquele, com o objetivo de instituir, nos setores públicos, os programas de qualidade e produtividade e, por consequência, dotá-los de mais eficiência no manejo dos recursos públicos, assim como mudar a prestação de serviço voltada para a própria burocracia para o atendimento das demandas dos cidadãos e da sociedade (BRASIL, 2007).

Em 1991, foi instituída a Fundação para o Prêmio Nacional da Qualidade (FNPQ), a partir de um grupo coordenado pela Câmara Americana de Comércio (AMCHAM), que por mais de dois anos estudou voluntariamente a criação de um evento para incentivar e promover a qualidade no Brasil, através das experiências

---

<sup>4</sup> Lima (2007) considera um primeiro passo para a Qualidade no serviço público, a criação do Programa Nacional de Desburocratização, em 1979, porém o próprio autor argúi que o programa, na prática, era mais tecnoburocrático do que voltado ao cidadão. Além de que as outras iniciativas posteriores foram baseadas, principalmente, no modelo do Malcolm Baldrige, somente instituído em 1987.

japonesa (Deming Prize) e americana (Malcolm Baldrige) (FERREIRA, 2003; FNQ, 2007i).

Conforme Galvão (2001), apesar de terem sido desenvolvidas ações com o foco para os usuários do serviço público a partir do Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade e seu Sub-Programa setorial para a gestão pública, no que diz respeito à administração pública o “desempenho foi insignificante em relação aos resultados alcançados pelo setor industrial”.

Com o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), em 1995, a tutela sobre as orientações para a qualidade passa para a Câmara da Reforma do Estado, coordenada pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), com isto um novo programa é criado, denominado de Programa da Qualidade e Participação na Administração Pública (QPAP).

O Prêmio Qualidade do Governo Federal (PQGF) foi criado em 1998 e, no ano de 2000, o QPAP passa a se chamar Programa da Qualidade no Serviço Público (PQSP).

Percebe-se uma inquietude na construção, definição e manutenção dos programas de qualidade no setor público, ao invés de incrementos aos programas que constituiriam atualizações e adaptações à contemporaneidade, o que seria louvável. Em alguns momentos os programas foram extintos e substituídos por outro, outras vezes foram sobrepostos.

As mudanças e reformas administrativas, apesar da proposta da qualidade, mantiveram-se fiéis ao velho paradigma: reforma se faz criando, fundindo e extinguindo organizações; editando leis, decretos e normas; alterando estruturas de cargos e mudando o nome do que permanece (LIMA, 2007, p. 32).

Contudo, apesar de todas essas alterações nominativas, alguns aspectos e objetivos foram sendo alterados por programa ao longo dos anos. Conforme o Documento de Referência (BRASIL, 2007), pode-se identificar quatro fases na transição dos modelos, conforme a Tabela 3.

Tabela 3 – Fases de evolução do Programa de Qualidade no setor público<sup>5</sup>

Ano	Programa	Foco	Estratégia
1990	Sub-Programa da Administração Pública.	Interno, voltado para a intensificação de técnicas e ferramentas de qualidade e gestão de processos.	Sensibilização e mobilização dos servidores públicos.
1995	QPAP – Programa da Qualidade e Participação na Administração Pública.	Interno e externo, voltados ao sistema de gestão e para os resultados.	Avaliação e premiação <sup>6</sup> de órgãos e entidades.
2000	PQSP – Programa da Qualidade no Serviço Público.	Externo, voltado para a gestão do atendimento aos cidadãos.	Qualidade nos serviços prestados.
2005	Gespública – Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização.	Externo, gestão por resultados voltada ao cidadão.	Aprendizado organizacional, com ciclos de avaliação de gestão e planos de melhoria.

Fonte: Elaboração própria. Adaptação de Brasil, Documento de Referência (2007), p. 3.

Lima (2007) aponta a transição da segunda para a terceira fase como a mudança mais importante ocorrida até os dias atuais: “desloca-se o foco de suas ações do processo para a gestão organizacional e do servidor para o cidadão-usuário dos serviços públicos”.

Em fevereiro de 2005 o PQSP dá lugar ao Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (Gespública), que engloba seus conceitos e objetivos, incorporando também o Programa Nacional de Desburocratização. Na verdade, esta evolução também não é uma ruptura de modelos para uma nova fase específica, pois não há mudanças drásticas, mas sim a continuidade aperfeiçoada do modelo anterior.

<sup>5</sup> No Documento de Referência 2007, os anos de 1990 e 1995 da Tabela 3, aparecem como 1991 e 1996 respectivamente, mas consulta a autores como Lima (2007), além dos Decretos e publicações oficiais confirma as datas conforme a Tabela 3.

<sup>6</sup> A avaliação e a premiação dos órgãos públicos surgiram somente em 1998, como já citado, através do PQGF e foi contínua desde então.

## **5. GESPÚBLICA**

O Gespública é uma evolução dos modelos dos Programas de Qualidade para o setor público. Uma de suas principais contribuições foi a adaptação dos modelos e sistemas existentes para a gestão pública, de forma a tornar a apropriação das ferramentas e orientações coerentes com as suas especificidades.

A adaptação da linguagem cuidou, portanto, de dois aspectos importantes: interpretar para o setor público os conceitos da gestão contidos nos modelos e preservar a natureza pública das organizações que integram o aparelho do Estado brasileiro (BRASIL, 2007, p. 7).

Conforme a conceituação do Documento de Referência do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o Gespública é

uma política pública, formulada para a gestão, alicerçada em um modelo de excelência que trata do sistema de gestão das organizações como um todo, contemplando as dimensões técnicas tradicionais, como pessoas, planejamento, orçamento e finanças, entre outras, e, também, as dimensões sociais da gestão, como participação e controle social, orientação para os cidadãos, interação organização-sociedade e, principalmente, a produção de resultados que agreguem valor à sociedade (BRASIL, 2007, p. 4)

O modelo do Gespública está alinhado com os preceitos da Nova Administração Pública, principalmente com seu estágio mais avançado, o PSO. A orientação para os

resultados, com foco no cidadão, através da incorporação de ferramentas do setor privado, corrobora com a assertiva.

Esta apropriação, entretanto, foi adaptada conforme dito anteriormente e não simplesmente transplantada da administração privada. Isto reforça ainda mais sua adequação à Nova Administração Pública, que é formada por um processo evolutivo e resiliente, no qual os modelos foram avançando, mas resguardando as características positivas dos anteriores.

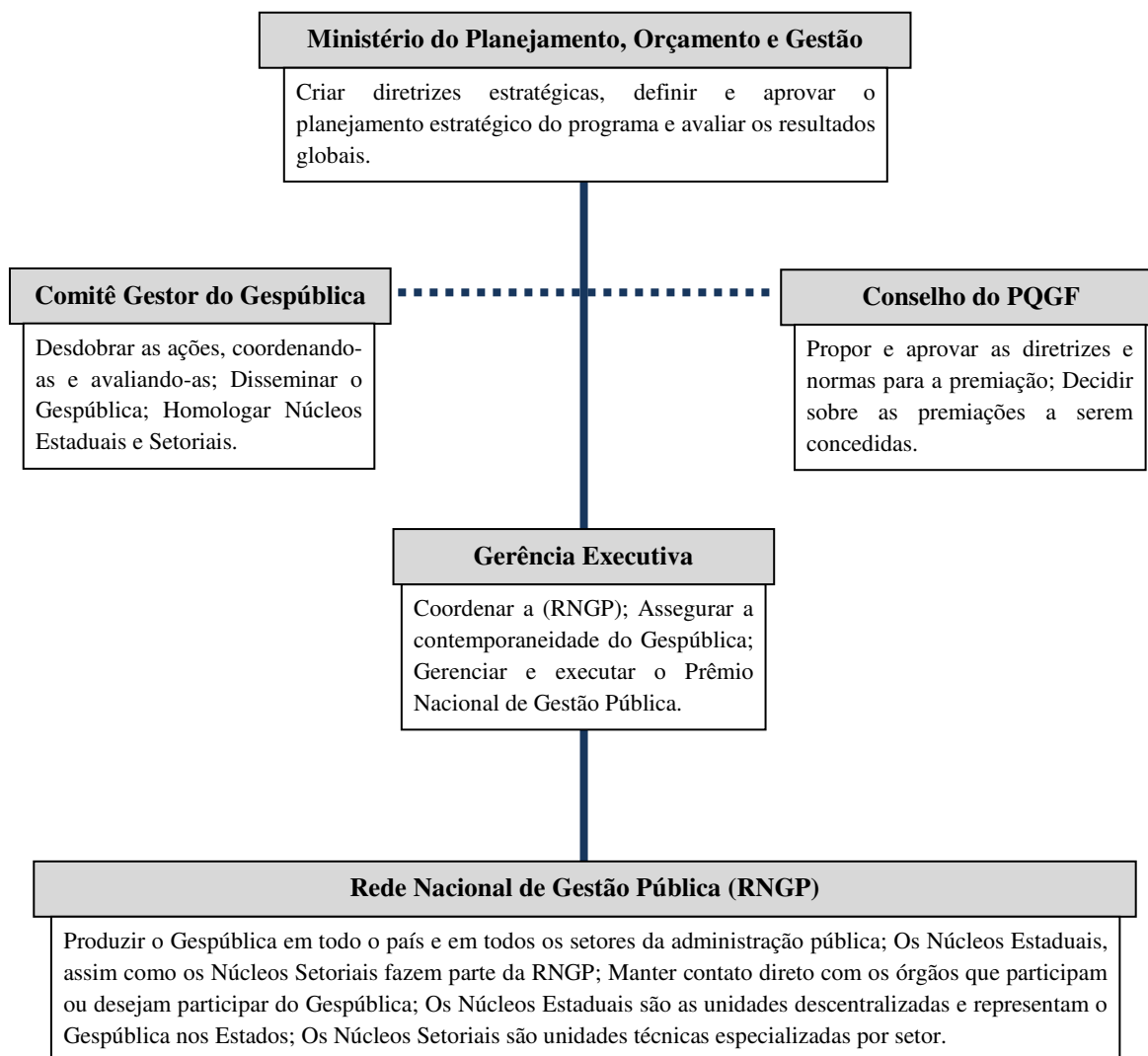
O Programa segue três diretrizes básicas: a) ser essencialmente público. Os órgãos e entidades são passíveis de conseguir implantar gestões de excelência, mas devem preservar sempre as características e, principalmente, os princípios da administração pública; b) focado em resultados. Quebrar o paradigma dos processos e da burocracia e visar o alcance dos resultados e; c) federativo. Atuando em todas as esferas de governo e de poder, das instituições federais às municipais e entre os poderes Executivo, Judiciário e Legislativo. Para isso, o Gespública conta com uma rede de instituições e consultores do setor público, além de colaboradores da gestão privada, a exemplo dos juízes da banca avaliadora, todos assumindo a responsabilidade de seus papéis voluntariamente.

## 5.1. ESTRUTURA E FUNCIONAMENTO

Seguindo a mesma diretriz dos Sistemas de Gestão pela Qualidade, os modelos brasileiros precisavam de um fator motivador, que mobilizasse as pessoas, empresas, instituições e entidades públicas a adotar os fundamentos da Qualidade, com isto, também foi criada a premiação, em 1998, hoje o Prêmio Qualidade do Governo Federal, com base no modelo dos Estados Unidos. O Gespública funciona como a avaliação e

preparação dos órgãos para sua participação no PQGF, dentro das três esferas de governo e dos três Poderes. Para isto, o programa conta com unidades descentralizadas que abrangem todo o território nacional, os Núcleos Estaduais e a Rede Nacional de Gestão Pública (RNGP), que é formada por voluntários para auxiliar a implantação do Gespública nas instituições.

Figura 1 – Organograma<sup>7</sup> do Gespública



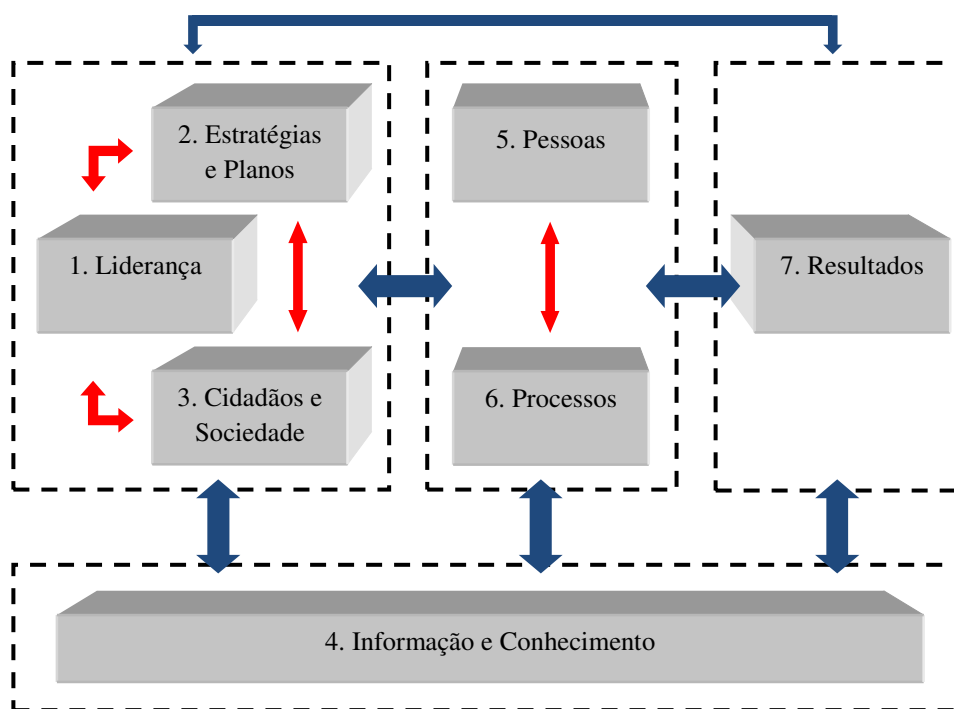
Fonte: Elaboração própria, adaptado de Brasil, Documento de Referência, 2007, p.26.

<sup>7</sup> A descrição das responsabilidades trata-se de um modelo sintetizado das competências e objetivos de cada órgão. Consultar dados mais completos em Brasil, Documento de Referência, 2007, p.26-35.

Esta estrutura permite que o Gespública atue como difusor de seu programa, como educador, na medida em que apresenta e capacita os órgãos que participam, e como consultor *ad hoc* ao auxiliar as entidades para a elaboração da auto-avaliação de gestão e, a partir dos resultados, do respectivo plano de melhoria.

O Gespública utiliza o Modelo de Excelência de Gestão (Figura 2) que “é a representação de um sistema gerencial constituído em sete partes integradas” (BRASIL, 2007), no intuito de orientar as práticas de excelência em gestão.

Figura 2 – Modelo de Excelência de Gestão



Fonte: BRASIL, Instrumento para Avaliação da Gestão Pública, 2007.

Essas partes são denominadas de critérios e são oriundas dos fundamentos de excelência incorporados e também adaptados ao setor público, a saber: 1) excelência dirigida ao cidadão; 2) gestão participativa; 3) gestão baseada em processos e informações; 4) valorização das pessoas; 5) visão de futuro; 6) aprendizado organizacional; 7) agilidade; 8) foco em resultados; 9) inovação e; 10) controle social.

Além de serem indissociáveis dos princípios constitucionais da Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência. Estes são os valores que o programa considera como essenciais para caracterizar e definir a gestão pública como gestão de excelência, porém deixa claro que por enquanto, e em muitas organizações, são apenas fundamentos e em alguns casos nem chegam a serem fundamentos.

Para a maioria das organizações públicas, alguns ou todos os fundamentos aqui apresentados ainda não são fundamentos, porque não são valores. São, esses fundamentos, apenas objetivos e fazem parte de uma visão futura da prática gerencial desejada. À medida que forem transformados em orientadores das práticas de gestão, tornar-se-ão gradativamente hábitos, por fim valores inerentes à cultura organizacional (BRASIL, Documento Referência, 2007, p.11).

No Modelo de Excelência de Gestão, demonstrado na Figura 2, além dos critérios de excelência, as linhas tracejadas caracterizam blocos: 1) planejamento; 2) execução; 3) controle e; 4) inteligência. O planejamento é formado pelos critérios Liderança, Estratégias e Planos e Cidadão e Sociedade, numa inter-relação, tendo o primeiro como responsável por planejar e dirigir a organização sempre levando em conta as necessidades deste último. A execução engloba os critérios Pessoas e Processos, numa alusão de que é neste momento que ocorre a transformação dos objetivos e metas em resultados e isto só é possível através dos colaboradores devidamente capacitados e motivados. O controle é possível através do critério Resultados, que demonstra o atendimento às necessidades dos públicos envolvidos, principalmente, os cidadãos usuários dos serviços, englobando os resultados efetivos de todos os outros critérios. A inteligência é representada pelo critério Informação e Conhecimento que é responsável por subsidiar a organização com dados internos e externos que lhe possibilite ações corretivas ou incrementais, no decorrer do percurso ou após a implantação dos planos.

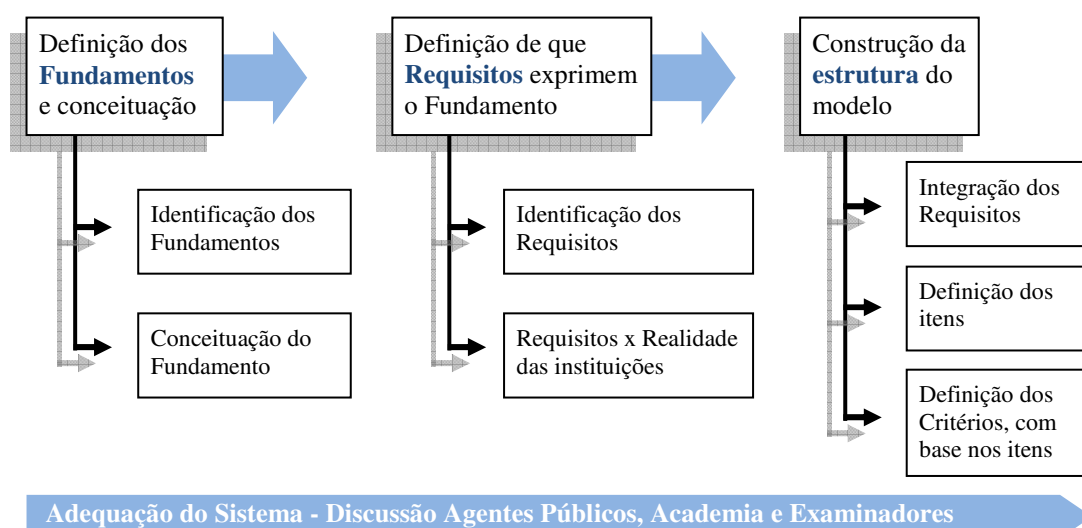


Na representação do modelo na Figura 2, concomitantemente com a conexão entre os blocos, identificada pelas setas azuis, há também relacionamento entre os critérios, explícito através das setas vermelhas. Apesar de não ficar aparente, a ligação dos demais critérios é tácita pela ligação entre os blocos e também será demonstrada nos tópicos específicos de cada critério e seus desdobramentos.

## 5.2. CRITÉRIOS DE EXCELÊNCIA

Como mencionado anteriormente, a construção do modelo de gestão e a definição dos critérios, originaram-se dos fundamentos para uma gestão de excelência. Todo esse sistema de gestão no setor público, no Brasil, teve procedência na Fundação para o Prêmio Nacional da Qualidade, desta forma, a Figura 3, retirada da FNQ e adaptada, expressa esse processo de construção do Modelo de Excelência de Gestão.

Figura 3 – Método de Construção do MEG



Fonte: Adaptado de FNQ, 2007i.

Percebe-se, ao observar a Figura 3, como se dá o processo de adaptação dos modelos, tanto dos Prêmios Malcolm Baldrige e do Deming Prize para o modelo da FPNQ, quanto deste para o Gespública.

Os fundamentos são oriundos dos já existentes nos modelos citados, com adaptações para o setor público, então é feita a identificação dos mais adequados e, posteriormente sua conceituação. Após esta etapa, os requisitos são descritos baseados no processo anterior para, no próximo passo, proceder à estruturação de todo modelo, com seus critérios, requisitos e alíneas, conforme corroboram as Figuras 4 e 5.

Os critérios de excelência do Gespública são sete e, interagindo, formam o Modelo de Excelência de Gestão: 1) liderança; 2) estratégias e planos; 3) cidadão e sociedade; 4) informação e conhecimento; 5) pessoas; 6) processos e; 7) resultados. A Figura 4 demonstra como estão desdobrados estes critérios em pontos mais focados de observação.

A seção que se refere à auto-avaliação de gestão irá aprofundar mais o modelo, entretanto, faz-se necessário salientar a importância desta repartição minuciosa, que contribui para investigar com maior precisão e detalhamento as falhas pontuais de gestão que precisam de intervenções.

Figura 4 – Critérios e seus Desdobramentos

<b>Critérios (1 a 7)</b>	<b>Desdobramentos (1.1 a 7.7)</b>		
Liderança	1.1 Sistema de liderança	1.2 Cultura da excelência	1.3 Análise do desempenho global
Estratégias e Planos	2.1 Formulação das estratégias	2.2 Desdobramento e execução	2.3 Formulação do sistema de medição
Cidadão e Sociedade	3.1 Imagem e reconhecimento mútuo	3.2 Relacionamento com os cidadãos	3.3 Interação com a sociedade
Informação e Conhecimento	4.1 Gestão das informações da organização	4.2 Gestão das informações comparativas	4.3 Gestão do conhecimento
Pessoas	5.1 Sistemas de trabalho	5.2 Educação e capacitação	5.3 Qualidade de vida
Processos	6.1 Gestão de processos finalísticos	6.2 Gestão de processos de apoio	6.3 Gestão de processos de suprimento
Resultados	7.1 Relativos aos cidadãos	7.2 Relativos à interação com a sociedade	7.3 Orçamentários e financeiros
	7.5 Relativos a suprimentos	7.6 Relativos aos serviços e produtos	7.7 Dos processos de apoio e organizacionais

Fonte: Elaboração própria.

Os critérios são descritos adiante, quanto à sua conceituação e objetivo de análise.

### 5.2.1. Liderança

O critério Liderança é o primeiro justamente pelo fato de ser o responsável por incentivar as pessoas, servir de exemplo para a atuação, proporcionar um ambiente que seja favorável à criatividade, à participação e ao espírito de melhoria contínua, facilitando a instauração de uma cultura organizacional voltada à qualidade.

É responsável por verificar a governança pública e a governabilidade da instituição, atentando para questões sobre accountability, prestação de contas e responsabilidade corporativa.

O sucesso na implantação dos demais critérios depende, fundamentalmente, da predisposição da liderança organizacional em apoiar e promover as mudanças necessárias.

Vista sob a forma de um sistema, a liderança, e fundamentalmente, a liderança exercida pela alta administração, é o elemento promotor da gestão, responsável pelo estímulo aos servidores para a melhoria dos resultados institucionais. Assim, é imprescindível que a alta administração dê um sinal claro de seu engajamento na condução de ações e práticas que dependem muito mais de atitudes e exemplos do que de decretos e portarias (BRASIL, 2004, p.80).

É importante salientar que a liderança não deve ser compreendida como as características de um único gestor de alto escalão, e sim como uma condição preconizada em todos os níveis da organização (FNQ, 2007b).

Este critério é composto por diretrizes e desdobramentos que analisam a estruturação do sistema de liderança na sua interação com os *stakeholders*, seu processo decisório, como esta liderança é desenvolvida e como é fomentada entre os colaboradores; como a cultura da excelência é difundida e estimulada na organização, através dos valores e princípios adotados e disseminados e dos padrões de trabalho estabelecidos, sua verificação, aprendizado e melhoria e; como é feita a avaliação do desempenho da organização no atendimento e cumprimento das suas estratégias e dos seus objetivos, a divulgação destes resultados, além do aperfeiçoamento das práticas relativas ao sistema de liderança.

### 5.2.2. Estratégias e Planos

O segundo critério tem como objetivo direcionar a instituição e mantê-la em coerência com as diretrizes organizacionais norteadas pela visão de futuro e pelas análises dos ambientes interno e externo, através da formulação, implementação e acompanhamento de planos que servem de base para os líderes na condução das pessoas rumo às metas estabelecidas.

[...] determina os elementos de análise do ambiente externo para compreensão dos fatores que afetam o negócio e o mercado de atuação no curto e no longo prazo, assim como o delineamento das perspectivas futuras, proporcionando elementos para traduzir a visão da organização em estratégias e planos concretos para alcançá-la, com comprometimento das pessoas (FNQ, 2007c, p. 4).

É o critério responsável por possibilitar o alinhamento estratégico dentro da organização, estabelecendo planos e seus desdobramentos, assim como sua mensuração e os ajustes necessários para seu aperfeiçoamento. Para tanto, é necessário a análise dos ambientes de influência da instituição em que ela exerce total controle (ambiente interno), no qual existe influência parcial entre a organização e os atores (ambiente operacional) e quando não existe qualquer controle por parte da instituição, apenas a influência externa (macroambiente).

O conjunto que envolve este critério está dividido em três partes com funções específicas que, a partir da definição das diretrizes organizacionais, formulam as estratégias, desdobram-nas em planos de ação de curto e longo prazos e acompanham a implementação, visando ao atendimento de sua missão e à satisfação das partes interessadas.

### 5.2.3. Cidadãos e Sociedade

O terceiro critério deve ser, ao mesmo tempo, foco e pilar das organizações públicas. Os resultados, produtos, projetos e programas das instituições públicas consideradas finalísticas impactam diretamente a vida dos cidadãos e da sociedade e, os órgãos de apoio, na verdade, têm a função de subsidiar de alguma forma estas instituições, incorrendo, assim, em impactos indiretos. Sendo assim, a gestão pública tem o dever de priorizar o critério *Cidadãos e Sociedade*, pesquisando os interesses deste público-alvo, analisando e formulando estratégias que o contemple. Para tanto, a administração pública necessita adotar uma gestão transparente e participativa, incluindo a sociedade na formulação de propostas, acompanhamento e controle dos resultados, permitindo então que os anseios dos cidadãos sejam entendidos e alcançados.

Dessa forma, ao reconhecer que a opinião dos cidadãos-usuários é uma parte fundamental da avaliação, a organização se desfaz do equívoco de se fechar em seus próprios gabinetes e priorizar necessidades de melhorias que não foram sequer opinadas pelo beneficiário principal, o próprio cidadão (BRASIL, 2004, p. 87).

A avaliação deste critério pretende esclarecer como são identificados os cidadãos-usuários dos seus serviços, para entender suas necessidades e avaliar sua capacidade de atendê-las, inclusive, antecipando-as, além dos esforços empreendidos para o estreitamento da relação cidadão-instituição, medindo a satisfação dos usuários e possibilitando o controle social, através da divulgação dos seus serviços e ações realizadas. Ademais, identifica como a organização assume um papel de responsabilidade social.

#### 5.2.4. Informação e Conhecimento

O critério *Informação e Conhecimento* permeia todo o Modelo de Excelência de Gestão, sendo responsável em subsidiar a organização com informações em todos os níveis, facilitando a tomada de decisões, além de promover uma atmosfera adequada para a autonomia gerencial, sua melhoria e inovação, instigando a pró-atividade e permitindo o aprendizado organizacional (FNQ, 2007e).

Parte dessas informações é utilizada para apoiar as operações diárias, para acompanhar o progresso dos planos de ação que implementam as estratégias e para subsidiar a tomada de decisões, em todos os níveis e setores da organização (FNQ, 2007e, p. 5).

As segmentações deste critério organizam a gestão do conhecimento quanto às informações sobre a organização, com seus processos internos, planos, metas, indicadores e seus estágios de alcance, bem como níveis de satisfação dos cidadãos e imagem da organização; informações comparativas com outras instituições de mesma atuação e; incentivo e proteção do capital intelectual da organização.

A gestão das informações é elemento fundamental para a implementação do modelo público de gestão voltada para resultados, visto que oferece aos dirigentes e colaboradores públicos informações precisas e de qualidade para apoio às decisões e contribui para tornar a administração pública mais transparente, garantindo-lhe o caráter democrático e de orientação para o cidadão (BRASIL, 2004, p. 92).

#### 5.2.5. Pessoas

Aborda toda a força de trabalho das instituições, ou seja, os funcionários, os terceirizados, temporários, estagiários, enfim. As organizações são formadas por pessoas e proporcionar um bom ambiente de trabalho, que facilite a comunicação e os

relacionamentos interpessoais, assim como promover a capacitação e o desenvolvimento destes são fundamentais para a sua motivação, transformando-as, a partir de então, em colaboradores mais pró-ativos, qualificados e satisfeitos.

[...] o critério *Pessoas* reúne em seus itens os requisitos voltados a selecionar, integrar, e organizar as pessoas e avaliar seu desempenho; capacitar e desenvolver; e manter o ambiente de trabalho, de forma a assegurar a utilização plena do potencial das pessoas que compõem a força de trabalho, em alinhamento com as estratégias organizacionais (FNQ, 2007f, p. 5).

Os itens citados são distribuídos em três partes (Figura 4), de forma a atender todo o conjunto de necessidades das pessoas da organização, sejam de caráter intrínseco ao indivíduo, como a motivação, ou em relação às condições de trabalho. O *Sistema de trabalho* é o item responsável por garantir e exaltar o trabalho em equipe e a cooperação, as relações interpessoais e criar estruturas organizacionais flexíveis e adaptativas, proporcionando rapidez nas respostas às mudanças. O item *Educação e capacitação* objetiva o crescimento e desenvolvimento pessoal, associados com o fomento de novas habilidades e aperfeiçoamento profissionais. O item *Qualidade de vida* analisa e permite a instauração de um ambiente coerente para o desenvolvimento das atividades funcionais, com requisitos que garantam a preservação da integridade física, com segurança e ergonomia, além da busca pelo bem-estar e satisfação da força de trabalho (FNQ, 2007f).

#### 5.2.6. Processos

Processos são constructos ou sistemas constituídos de uma rede de atividades que atuam dentro de uma estrutura lógica, seqüencial e articulada, gerando quaisquer



tipos de resultados, serviços ou produtos, através do processamento e transformação de insumos, sejam eles informações ou matérias-primas.

Para que possam ser realizados com maior eficiência,

[...] devem ser claramente definidos, estruturados e documentados. A definição desses processos pressupõe o mapeamento ou descrição das várias etapas que os compõem por meio de representações gráficas ou mapas (BRASIL, 2004, p. 96).

A importância desta composição está em constituir seqüências planejadas e coordenadas desde a definição dos resultados esperados até o encerramento do seu ciclo, otimizando-as e eximindo-as de falhas. É motivada pelo fundamento da gestão baseada em processos, que orienta a organização para sua compreensão e gerenciamento, impetrando o controle acerca dos recursos aplicados e a previsibilidade dos resultados, num encadeamento contínuo de definir, executar, avaliar e promover as melhorias necessárias.

Apesar dos processos estarem presentes em todos os sete critérios do MEG, o critério *Processos* aborda somente quatro tipos, pois os processos referentes aos demais critérios encontram-se representados nos mesmos.

A análise deste critério evidencia como a organização gerencia, analisa e melhora seus processos finalísticos, de apoio, orçamentários e financeiros e de suprimentos.

#### 5.2.7. Resultados

O último critério é responsável por medir todos os demais. Seu desígnio está em atestar a qualidade e efetividade das práticas de gestão expostas e avaliadas, procurando identificar a relevância dos resultados destas às partes interessadas, ou seja, se

proporcionam ganhos reais para os diversos públicos, além de analisar comparativamente o desempenho da organização em relação a outras similares. Estas mensurações são também verificadas de acordo com sua tendência de continuidade, pois as práticas que apresentam resultados positivos devem compor um fluxo de aperfeiçoamento ininterrupto.

O último teste da qualidade da gestão não está na avaliação das práticas de gestão em si, mas nos resultados que elas são capazes de levar a organização a alcançar, em termos de eficiência, eficácia e efetividade (BRASIL, 2004, p. 103).

Corroborando com a citação anterior, a Tabela 4 associa os itens do critério *Resultados* com a eficiência, eficácia e efetividade.

Tabela 4 – Eficiência, eficácia e efetividade dentro do critério Resultados

<b>Item – Desdobramento</b>	<b>Eficiência</b>	<b>Eficácia</b>	<b>Efetividade</b>
7.1. Resultados relativos aos cidadãos-usuários			X
7.2. Resultados relativos à interação com a sociedade			X
7.3. Resultados orçamentários e financeiros	X		
7.4. Resultados relativos às pessoas	X		
7.5. Resultados relativos a suprimentos	X		
7.6. Resultados relativos aos serviços e produtos		X	X
7.7. Resultados dos processos de apoio e organizacionais		X	X

Fonte: Adaptação de Brasil (2004), p. 103.

Conforme a Fundação para o Prêmio Nacional da Qualidade (2006), o valor deste critério refere-se ao fato de evidenciar a materialização do discurso, possibilitando a medição de desempenho, quando da execução dos planos e do alcance das metas. Ratificando o exposto, a metodologia de avaliação, que será vista mais adiante, discrimina o critério *Resultados* ao estabelecer-lhe maior significância na pontuação, correspondendo a 46% do total de pontos possíveis, em um único critério, enquanto que os demais, individualmente, representam 9%.

O exame ainda verifica a tendência e o nível atual de desempenho dos resultados, confrontando-os com o atendimento das expectativas das partes interessadas, bem como em comparação com a performance de organizações correlatas.

#### 5.2.8. Conexões entre os critérios

Conforme já demonstrado no modelo da Figura 2, os critérios se relacionam mutuamente. A Tabela 5 exibe mais detalhadamente esta rede de atrelamentos, apontando os principais. No entanto, cabe ressaltar que o modelo é indissociável e as ligações visíveis são explícitas, com maior interferência, mas que vínculos tácitos são existentes em todos os pontos.

As subdivisões dos critérios, na Tabela 5, podem ser revistas na Figura 4. A parte superior da Tabela 5 dispõe estes pontos como os pontos de referência, analisados e comparados com as subdivisões ao lado direito da tabela.

Tabela 5 – Principais Inter-relacionamentos do Modelo de Excelência de Gestão

Liderança			Estratégias e planos			Cidadão e sociedade			Informação e conhecimento			Pessoas			Processos				Resultados							
1.1	1.2	1.3	2.1	2.2	2.3	3.1	3.2	3.3	4.1	4.2	4.3	5.1	5.2	5.3	6.1	6.2	6.3	6.4	7.1	7.2	7.3	7.4	7.5	7.6	7.7	
	■	■	■			■	■	■						■	■		■	■						■	■	
■		■	■					■				■	■	■				■							■	■
■	■		■	■		■	■	■	■	■	■	■	■		■	■	■	■							■	■
■	■	■		■		■	■	■	■	■	■		■		■	■	■	■							■	■
		■	■				■	■	■	■	■		■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
■	■		■	■			■	■		■	■				■	■			■	■				■	■	
■	■	■		■	■		■	■		■	■		■		■	■	■	■		■	■			■	■	
		■	■	■		■	■	■		■	■		■		■	■	■	■							■	■
	■			■			■		■	■			■	■	■	■	■	■							■	■
	■			■			■		■	■			■	■	■	■	■	■							■	■
■	■			■			■		■	■			■		■	■	■	■							■	■
			■	■			■		■	■			■		■	■	■	■							■	■
			■	■			■		■	■			■		■	■	■	■							■	■
			■	■			■		■	■			■		■	■	■	■							■	■
			■	■			■		■	■			■		■	■	■	■							■	■
			■	■			■		■	■			■		■	■	■	■							■	■
			■	■			■		■	■			■		■	■	■	■							■	■
			■	■			■		■	■			■		■	■	■	■							■	■

Fonte: Elaboração própria.

Legenda: ■ Exerce influência em ■ Sofre influência de

Quando um dos itens horizontais apresentar o ponto azul de influência, significa que esta influenciando o ponto correspondente no lado direito.

A importância do esquema apresentado está em possibilitar a identificação e o entendimento das redes interativas e de dependência existentes no modelo, ratificando que não é satisfatório, ou até mesmo possível, para a organização almejar uma boa gestão de um item individualmente, pois sua evolução é ulterior aos quais ele está atrelado, assim como a sua melhoria contribui para o avanço de outros itens.

Nota-se que o critério que mais exerce influência sobre os demais é o *Cidadão e Sociedade*, corroborando com o ideal de que os cidadãos e a sociedade são, concomitantemente, ponto de referência e alicerce para o Modelo de Excelência de Gestão – MEG, numa administração pública voltada ao cidadão.

Os critérios que sofrem mais influência dos demais são *Pessoas e Processos*, demonstrando que as decisões e diretrizes organizacionais impactam os colaboradores e os processos finalísticos e de apoio.

Individualmente, os subitens que mais influenciam os demais são *Desdobramento e Execução (2.2)*, dentro do critério *Estratégias e Planos*, e *Interação com a Sociedade (3.3)*, do critério *Cidadão e Sociedade*. Por outro lado, a *Análise do Desempenho Global (1.3)*, do critério *Liderança*, é o mais influenciado pelos demais.

O critério *Pessoas*, além de ser um dos que mais sofre influência dos demais, é o que menos influencia, permitindo considerar que a organização deve visar o atendimento das necessidades dos seus colaboradores e proporcionar um sistema de gestão propício à motivação dos mesmos para alcançar um rendimento desejável destes.

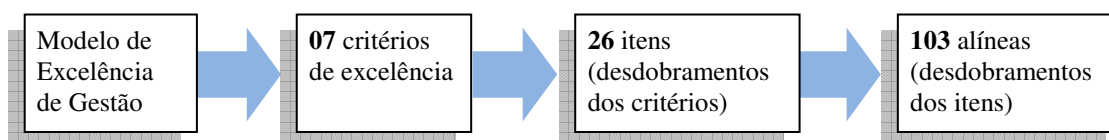
### 5.3. AUTO-AVALIAÇÃO DE GESTÃO

O início do ciclo do Gespública é através da auto-avaliação de gestão, que fornece os subsídios necessários para as organizações identificarem seus pontos fortes e suas oportunidades de melhoria<sup>8</sup>, atuando com o intuito de implantar as mudanças indispensáveis para seu progresso. Ao classificar, por meio da auto-avaliação, as oportunidades de melhoria, a organização deve prosseguir com o Plano de Melhoria de Gestão, para solucionar os entraves encontrados. Após a implantação das estratégias, uma nova avaliação da gestão é realizada para medir os avanços.

A auto-avaliação é um diagnóstico que visa comparar o atual modelo de gestão de uma instituição, com o que se espera de uma administração de excelência, verificando o “grau de aderência das suas práticas em relação ao referencial” (BRASIL, 2004, p. 6).

Apesar de ser o início do ciclo, a auto-avaliação é consequência de um fluxo que se iniciou com a construção do Modelo de Excelência de Gestão (Figura 3), no momento em que foram definidos os seus critérios e, posteriormente, os desdobramentos destes. A partir disto foi formulada após se esmiuçar ainda mais os desdobramentos, transformando-se num instrumento de diagnóstico objetivo, preciso e bastante criterioso. A Figura 5 ilustra melhor esse processo de transformação.

Figura 5 – Processo de formulação da Auto-Avaliação da Gestão<sup>9</sup>



Fonte: Adaptado de FNQ, 2007k.

<sup>8</sup> O programa Gespública não classifica como pontos fracos, com o objetivo de deixar claro que os empecilhos encontrados tratam-se de oportunidades para a organização melhorar. Com isto, o plano de melhoria de gestão é desenvolvido focado nas oportunidades de melhoria.

<sup>9</sup> Construção do modelo de avaliação de 1.000 pontos.

Com o intuito de facilitar o processo de diagnóstico, o então Programa de Qualidade no Serviço Público dividiu o MEG em três instrumentos de avaliação (250, 500 e 1.000 pontos). Isto, além de contribuir para um melhor entendimento por parte das organizações iniciantes no programa, permite que o avanço entre os modelos caracterize o progresso da gestão.

A avaliação de 250 pontos é a mais simples, utilizada para organizações iniciantes na implementação da avaliação, com práticas no primeiro estágio de desenvolvimento. A partir do momento em que a instituição alcança uma pontuação igual ou superior a 200 pontos, passa a utilizar o instrumento de 500 pontos no seu diagnóstico e assume uma conceituação de práticas adequadas para a maior parte dos requisitos. Avançando seu sistema de gestão, com alcance de pontuação igual ou superior a 350 pontos, a organização passa a utilizar o instrumento de 1.000 pontos, apresentando assim práticas refinadas de gestão (BRASIL, 2007).

A Tabela 6 demonstra a classificação geral das organizações nos três instrumentos de avaliação citados. É importante deixar claro que, apesar da simplificação dos instrumentos de 250 e 500 pontos, estes abordam os mesmos requisitos do instrumento geral de 1.000 pontos, a diferença essencial entre eles está no detalhamento crescente conforme o instrumento utilizado.

Tabela 6 – Faixas de pontuação global

Nº	Posição	Pontuação	Estágio da Organização
9	Alta	951 - <b>1000</b>	Práticas inovadoras, altamente refinadas, com plena aplicação. Resultados totalmente relacionados às práticas, com tendências muito favoráveis e níveis de desempenho excelentes. Liderança nacional e internacional, reconhecido como referencial de excelência.
	Média	901 - 950	
	Baixa	851 - 900	
8	Alta	817 - <b>850</b>	Práticas muito refinadas, algumas inovadoras e muito bem aplicadas, sem lacunas ou variações nas áreas e processos principais. Resultados importantes e relacionados com a maioria das práticas e com tendências favoráveis praticamente em todos. Referência de excelência em sua área de atuação.
	Média	784 - 816	
	Baixa	751 - 783	
7	Alta	717 - <b>750</b>	Práticas pró-ativas, das quais algumas são inovadoras e refinadas, com boa evidência de continuidade e maturidade na maioria das áreas e processos principais. Existe boa base para ampliar a disseminação das práticas. Resultados importantes e relacionados com a maioria das práticas implementadas, com tendências favoráveis na maioria das áreas. Em algumas áreas, pode ser líder no ramo ou referencial de excelência.
	Média	684 - 716	
	Baixa	651 - 683	
6	Alta	617 - <b>650</b>	Práticas adequadas e eficazes para a maioria dos requisitos, na maioria pró-ativas e de uso continuado, sem deficiências significativas, disseminadas na maioria das áreas e processos principais. Tendências favoráveis nos resultados da maioria das áreas importantes para o sucesso da organização, com desempenho superior às comparações em alguns resultados.
	Média	584 - 616	
	Baixa	551 - 583	
5	Alta	517 - <b>550</b>	Práticas adequadas e eficazes para alguns requisitos de todos os itens; algumas práticas são pró-ativas, com uso continuado para muitas áreas e processos, mas a aplicação em alguns itens ainda está em estágios iniciais. Tendências favoráveis e desempenho superior às comparações em alguns resultados.
	Média	484 - 516	
	Baixa	451 - 483	
4	Alta	417 - <b>450</b>	Práticas adequadas para os requisitos da maioria dos itens; algumas práticas são pró-ativas, e a aplicação em algumas das principais áreas e processos é muito recente para demonstrar resultados. Tendências favoráveis, porém, em algumas áreas importantes para o sucesso da organização; as tendências de melhoria são recentes. Início de uso de informações comparativas, e o desempenho é similar às comparações em alguns resultados.
	Média	384 - 416	
	Baixa	351 - 383	
3	Alta	317 - <b>350</b>	Práticas adequadas aos requisitos de alguns itens, reativas, com início de uso continuado; entretanto, existem lacunas importantes nos métodos e na aplicação em alguns itens dos Critérios. Primeiros estágios quanto à obtenção de resultados decorrentes das práticas de gestão, com algumas tendências favoráveis.
	Média	284 - 316	
	Baixa	251 - 283	
2	Alta	217 - <b>250</b>	Práticas nos primeiros estágios de desenvolvimento e implementação, mas existem lacunas significativas na aplicação da maioria delas. Começam a aparecer alguns resultados decorrentes da aplicação das práticas implementadas, com algumas tendências favoráveis.
	Média	184 - 216	
	Baixa	151 - 183	
1	Alta	101 - <b>150</b>	Estágios muito preliminares de desenvolvimento de práticas de gestão. Não se pode considerar que os resultados decorram das práticas implementadas.
	Média	51 - 100	
	Baixa	0 - 50	

Fonte: Brasil, Instrumento para Avaliação da Gestão Pública, 2007, p. 53.

A pontuação geral obtida pelas organizações é o resultado da soma da pontuação dos sete critérios do modelo, que é formada pelos pontos de seus desdobramentos. Os seis primeiros possuem o mesmo limite máximo de pontos, porém o último critério,



*Resultados*, é diferenciado conforme já mencionado. A Tabela 7 apresenta a pontuação máxima por critério para cada um dos instrumentos.

Tabela 7 – Critérios de avaliação e pontuação máxima

<b>Critérios</b>	<b>250 pontos</b>	<b>500 pontos</b>	<b>1.000 pontos</b>
1. Liderança	25	50	90
2. Estratégias e Planos	25	50	90
3. Cidadão e Sociedade	25	50	90
4. Informação e Conhecimento	25	50	90
5. Pessoas	25	50	90
6. Processos	25	50	90
7. Resultados	100	200	460

Fonte: Elaboração própria, baseado em Brasil (2007).

Todos os desdobramentos, nos três tipos de avaliação, possuem pontuação específica, sendo que os que representam resultados, bem como os que são direcionados à efetividade da gestão para os cidadãos e sociedade apresentam valor diferenciado. Todas essas divisões permitem à organização uma visão pontual de suas principais falhas, permitindo ações precisas.

No instrumento de 250 pontos, do critério 1 ao 6, as alíneas<sup>10</sup>, que são os pontos de discussão para os desdobramentos, são avaliadas segundo sua adequação e continuidade. Por conseguinte, cada prática ou conjunto desta, discutida nas alíneas pode ser classificada como na Tabela 8. Cabe ressaltar que: 1) práticas classificadas como “inadequada ou inexistente”, apesar de não pontuarem a favor do critério, podem existir no setor estudado, apenas sua forma não é a mais apropriada e; 2) as práticas classificadas como “adequadas, com uso continuado”, pressupõem, pelo menos, dois anos de assiduidade.

Para cada um dos sete critérios do modelo de gestão, no instrumento de 250 pontos, são dispostas cinco alíneas ou requisitos a serem discutidos (Anexo A). Além destas, para todos os critérios, exceto para Resultados, solicita-se pelo menos um

<sup>10</sup> Estes pontos de discussão estão disponíveis no Anexo A desta pesquisa.

exemplo de melhoria, em qualquer dos requisitos, nos últimos doze meses. Com vistas a obter a pontuação máxima por critério, a organização precisa apresentar, nos cinco requisitos, práticas adequadas, com uso continuado e pelo menos um exemplo de melhoria implementada, alcançando assim 100%, ou 25 pontos.

Tabela 8 – Avaliação de práticas por Critério (1 a 6)

<b>Classificação</b>	<b>Valor do item</b>	
Práticas inadequadas ou inexistentes	0%	0 pts.
Práticas parcialmente adequadas, uso esporádico	5%	1,25 pts.
Práticas parcialmente adequadas	10%	2,50 pts.
Práticas adequadas, em início de implementação	15%	3,75 pts.
Práticas adequadas, uso continuado	19%	4,75 pts.
Caso haja pelo menos um exemplo de melhoria nos últimos doze meses	5%	1,25 pts.

Fonte: Elaboração própria.

A Tabela 8 instrui como é feita a pontuação por requisito, ressaltando que, para cada uma das cinco alíneas deverá ser feita a classificação apropriada.

Tabela 9 – Avaliação de práticas - Critério 7: Resultados

<b>Classificação</b>	<b>Cidadão e Sociedade</b>	<b>Orçamento e finanças</b>	<b>Pessoas</b>	<b>Gestão de suprimentos</b>	<b>Processos finalísticos</b>
Resultados irrelevantes ou inexistentes – 0%	0 pts.	0 pts.	0 pts.	0 pts.	0 pts.
Há, pelo menos, um resultado relevante – 40%	12 pts.	6 pts.	6 pts.	4 pts.	12 pts.
Alguns resultados relevantes, apenas um com tendência positiva – 75%	22,50 pts.	11,25 pts.	11,25 pts.	7,5 pts.	22,50 pts.
Alguns resultados relevantes, com tendência positiva – 100%	30 pts.	15 pts.	15 pts.	10 pts.	30 pts.

Fonte: Elaboração própria.

Entretanto, o último critério, *Resultados*, configura-se de forma peculiar. Apesar de também reunir cinco alíneas de verificação, nestas discorrem não os fatores adequação e continuidade, mas sim a relevância e a tendência dos resultados. Ademais, este critério avalia a efetividade dos demais, portanto também discrimina sua pontuação entre os requisitos, conforme observado na Tabela 9.

Veza que a avaliação para o critério resultados se mostra diferenciada dos demais critérios, fortalece ainda mais a congruência com a administração pública gerencial, na sua diretriz de foco nos resultados.

#### 5.4. GESPÚBLICA, REFORMA DO ESTADO E GERENCIALISMO

Através dos conceitos, fundamentos e ferramentais utilizados pelo Gespública é possível notar seu pertencimento aos preceitos da reforma gerencial do Estado de 1995 e, conseqüentemente, sua congruência perante o *public service oriented*. É plausível, ainda, caracterizar este Programa na transição entre a reforma e a revitalização do Estado, abordada por Martins (2004). Desta forma, o PSO, o conceito de Revitalização do Estado e a reforma proposta em 1995 configuram-se de forma imbricada, aparentando grande interseção entre si.

A revitalização do Estado pressupõe, quanto à gestão, uma combinação de características tradicionais da consolidação burocrática com aspectos inovadores voltados ao “desempenho, à flexibilidade, ao foco no cidadão e ao controle social”, vis-à-vis com as diretrizes para os resultados (MARTINS, 2004, p. 53-54).

Paula (2005) apresenta duas vertentes contemporâneas para a reforma atual da administração pública: a gerencial e a societal. Esta última possui foco no aumento da participação popular na definição das políticas públicas e no controle social, surgindo a partir de 1980, como herança das mobilizações sociais e é sustentada pelos partidos e coalizões de frente popular. Apesar de não ser objeto desta pesquisa, esta vertente que se configura como alternativa à gerencial, e tem o atual governo presidencial de Luiz Inácio Lula da Silva, contribui para a assertiva de que o Gespública, enquanto programa de qualidade no setor público, transcende às atuais propostas ou ideais de reforma do

Estado, sejam para o gerencialismo, para a diretriz societal ou para a sua revitalização, pois além do Programa não ter sido destituído, foi aprimorado e incentivado.

O Programa Gespública, apesar de fortalecido e difundido na reforma gerencial de 1995, não aborda questões de enxugamento da máquina pública, mas sim mudanças culturais e de procedimentos de trabalho com as estruturas existentes. Esse aspecto fica por conta das dimensões gerais da reforma, que trata com muito cuidado desta questão, evitando associar-se com o gerencialismo puro. Conforme Cardoso (1999, p. 15), “reformular o Estado não significa desmantelá-lo. Pelo contrário, a reforma jamais poderia significar uma desorganização do sistema administrativo e do sistema político de decisões”.

Note-se que o autor cita “desorganização”, mesmo tendo citado anteriormente a expressão “demantelá-lo”. Mesmo direcionando o discurso da reforma para as questões culturais, percebe-se na conclusão do mesmo, a propensão para a naturalidade quanto à redução do papel do Estado.

Mudar o Estado significa, antes de tudo, abandonar visões do passado de um Estado assistencialista e paternalista, de um Estado que, por força de circunstâncias, concentrava-se em larga medida na ação direta para a produção de bens e serviços. Hoje, todos sabemos que a produção de bens e serviços pode e deve ser transferida à sociedade, à iniciativa privada, com grande eficiência e com menor custo para o consumidor (CARDOSO, 1999, p. 15).

As diretrizes apontadas pelo Gespública visam implantar a administração gerencial proposta pela reforma de 1995 e, ao mesmo tempo, corrobora com a flexibilidade, foco no cidadão e controle social sugeridos na revitalização do Estado. Na realidade, a maior diferença notada entre os conceitos de reforma e revitalização refere-se à diminuição ou não da máquina pública. Paula (2005) constata que os programas de

qualidade introduzidos no setor público são permeados pela participação e engajamento, pois estimulam o *empowerment* dos funcionários e dos gerentes.

Segundo seu precursor no Brasil, Bresser Pereira, a reforma iniciada no governo Fernando Henrique Cardoso, além de gerencial pode ser considerada como socialdemocrática, pois não ignora o caráter específico da administração pública, combina os controles advindos da administração privada, com os inspirados na democracia participativa, também implantando as técnicas de gestão na área social (PEREIRA, 2007).

Cabe ressaltar que ainda na administração gerencial proposta pela reforma de 1995, traços da administração burocrática foram mantidos, a exemplo das propostas voltadas para o núcleo estratégico do Estado.

## **6. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS**

### **6.1. METODOLOGIA**

O modelo adotado para este trabalho foi o estudo de caso que, conforme Yin (2001) possui imensa contribuição para a compreensão de, entre outros, fenômenos organizacionais e sociais complexos. Ainda segundo o mesmo autor, este tipo de pesquisa, apesar de não possuir característica de reprodução estatística, não sendo uma amostragem, permite uma generalização analítica, através da expansão e difusão de teorias.

Ao visar à compreensão de uma realidade específica, na qual seus resultados são vinculados a um determinado contexto, o presente experimento assume propriedades de pesquisa qualitativa, o que não o isenta da contribuição para com a produção do conhecimento científico (GRESSLER, 2004).

Fundamentando-se em Gressler (2004, p. 41) ao afirmar que a pesquisa é “um inquérito ou exame cuidadoso para descobrir novas informações ou relações, ampliar e verificar o conhecimento existente”, esta pesquisa buscou delinear o diagnóstico de gestão da Secretaria de Planejamento, Urbanismo, Meio Ambiente e Desenvolvimento da Gestão – Seplan de Camaçari-BA, evidenciando seus distanciamentos e

alinhamentos com o Instrumento de 250 pontos do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – Gespública, do Governo Federal.

A escolha pela Seplan como unidade de análise sustenta-se por ser a Secretaria responsável por planejar o município, seja no seu espaço urbano, seja nas ações de governo, tendo assim um papel fundamental para a estrutura governamental e para a cidade e seus munícipes, nas suas gerações atual e futura. Além desta, cinco subunidades foram diagnosticadas, com o intuito de observar a relação existente entre o todo e suas partes, o que caracteriza a pesquisa também como um estudo de caso incorporado. Como o objetivo não era analisar as subunidades, estas foram designadas como Coordenadorias A, B, C, D e E.

O Instrumento de 250 pontos é uma avaliação de gestão simplificada que precede os Instrumentos de 500 e 1000 pontos, estes só devem ser utilizados à medida que a organização alcança determinados estágios de pontuação. Como já citado em seção específica, todos três parâmetros avaliam sob as mesmas perspectivas, porém em graus crescentes de complexidade. A escolha do Instrumento de 250 pontos baseou-se na premissa do Gespública, pois o mesmo é utilizado para organizações que estão iniciando o processo de auto-avaliação de gestão.

O modelo de análise desta pesquisa tem atributos hipotético-dedutivos, pois são balizados por um conjunto de orientações e parâmetros com referência ao modelo de excelência de gestão pública e aos conceitos difundidos pelo Gespública. Esta análise permite pontuar a organização estudada entre 0 e 250 pontos, distribuídos por sete critérios considerados: liderança, estratégias e planos, cidadão e sociedade, informação e conhecimento, pessoas, processos e resultados. Cada um destes critérios desdobra-se em mais itens a serem mensurados, o que permite identificar, com maior precisão, qual tópico necessita de intervenções e em que intensidade.

As etapas da pesquisa seguiram um encadeamento lógico, com planejamento definido de forma a assegurar maior qualidade no seu processo, proporcionando resultados mais fidedignos. Para Gressler (2004, p. 44), “o método científico pode ser definido como uma sucessão de passos estruturados e orientados no sentido de imprimir alta probabilidade de precisão e validade aos resultados da pesquisa”.

Desta forma, a pesquisa iniciou-se com a organização do conhecimento, realizada através de técnicas de levantamento e análise, com entrevistas exploratórias, questionários, análise documental, observação, além da reunião de referenciais teóricos, perdurando até o encerramento dos trabalhos, para facilitar o entendimento e a explicação dos fenômenos observados.

As segunda e terceira etapas referem-se ao diagnóstico. Primeiro entre as Coordenadorias e, posteriormente, com a Secretaria como um todo. A intenção desta seqüência foi de familiarizar os técnicos, que iriam compor o grupo para análise global da Seplan junto aos demais coordenadores, a respeito do conteúdo do diagnóstico, dos seus conceitos e dos objetivos da pesquisa.

Para tanto, explanações sobre o objetivo da pesquisa e características do modelo aplicado precederam todas as entrevistas, em dois momentos: 1) a autorização das entrevistas, quando o objetivo e importância da pesquisa foram explicados, não se realizando ainda a mesma e; 2) a difusão do modelo adotado para análise, situando os entrevistados imediatamente antes dos questionamentos.

Nos dois estágios do diagnóstico, os procedimentos para coleta de informações foram a entrevista e o formulário. Aquela foi qualitativa, na forma de *focus group* e semi-estruturada com perguntas pré-definidas, apoiadas neste, porém com aprofundamento dos tópicos de discussão para melhor categorizar cada aspecto discutido. Os instrumentos de observação e coleta utilizados foram considerados os



mais adequados para estimular e facilitar a participação, pois conforme Quivy (1998, p. 192) “ao contrário do inquérito por questionário, os métodos de entrevistas caracterizam-se por um contacto directo entre o investigador e os seus interlocutores”, corroborando com a assertiva, o mesmo autor acrescenta que

o interlocutor do investigador exprime as suas percepções de um acontecimento ou de uma situação, as suas interpretações ou as suas experiências, ao passo que, através das suas perguntas abertas e das suas reacções, o investigador facilita essa expressão, evita que ela se afaste dos objectivos da investigação e permite que o interlocutor aceda a um grau máximo de autenticidade e de profundidade (QUIVY, 1998, p. 192).

A amostragem por julgamento especializado para a escolha das Coordenadorias analisadas, deu-se por estas representarem os serviços essenciais da Seplan, ainda antes da reforma administrativa na qual incorporou outros setores, ademais, por se enquadrarem como passíveis de serem diagnosticadas em todos os sete critérios<sup>11</sup> e por representarem 81% do quadro efetivo da Secretaria. Para cada subunidade diagnosticada, solicitou-se a presença de, pelo menos, dois integrantes.

O exame inicial dos cinco setores foi efetivado individualmente, com a participação de, pelo menos, dois técnicos de cada: o coordenador e demais indicados por este.

Após completar a análise das cinco subunidades, foram convidados todos os coordenadores, além dos técnicos que participaram da etapa anterior, para proceder ao exame global da Secretaria e, dentre as oito coordenadorias existentes, a reunião contou com a presença de cinco e da assessoria técnica, com, ao todo, oito servidores, todos com acesso à alta administração, como preconizado pelo Gespública.

---

<sup>11</sup> Exceto uma Coordenadoria, que não pôde ser avaliada no critério Cidadão e Sociedade, mas que, devido à sua importância administrativa, compôs o grupo das cinco avaliadas.

Os servidores que compuseram o grupo total de análise e discussão dos temas para avaliação das Coordenadorias e da Secretaria reúnem alto nível de qualificação profissional e mescla de visão cronológico-histórica com visão exteriorizada, oriunda dos efetivos e dos recentemente nomeados, conforme demonstra Tabela 10.

Tabela 10 – Perfil dos Entrevistados<sup>12</sup>

Grau de Formação			Vínculo Profissional		Cargo / Função		
			Efetivo	Comissionado	Assessor	Coordenador	Gerente
Graduação	07	54%	03	04	02	03	02
Pós-graduação	03	23%	02	01	02	-	01
Mestrado	02	15%	-	02	-	02	-
Doutorado	01	08%	-	01	-	01	-
<b>Total</b>	<b>13</b>	<b>100%</b>	<b>05</b>	<b>08</b>	<b>04</b>	<b>06</b>	<b>03</b>

Fonte: Elaboração própria (2008).

O nível de aceitação da pesquisa entre os entrevistados foi bastante positivo, por reconhecerem a importância e importância desta para a instituição, o que elevou bastante o grau de debate quando da avaliação dos itens pontuados. Paralelamente, se mostraram devesas interessados com o Gesública e sua aplicação na Secretaria, o que favorece à continuação e perpetuação do Programa.

As entrevistas realizadas contaram com o apoio do formulário constante no Anexo A, porém, cabe salientar que as classificações presentes no mesmo foram feitas pelo pesquisador, de acordo com relato dos entrevistados para cada item discutido.

A última fase da pesquisa aludiu à compilação dos dados e informações e análise dos resultados obtidos em comparação aos referenciais teóricos. Os gráficos utilizados foram do tipo radar, o que possibilita uma visão holística da pontuação dos critérios e da gestão organizacional, bem como seu alinhamento com o Instrumento utilizado.

Além dos gráficos e análises dos sete critérios para os setores pesquisados, cada critério foi analisado em suas subdivisões, exceto para as Coordenadorias, mas os

<sup>12</sup> Considerando todos os participantes, tanto na avaliação dos setores, quanto da Secretaria.

gráficos detalhados estão dispostos nos Apêndices A, B, C, D e E. Como o instrumento utilizado de 250 pontos não decompõe, com ruptura, os critérios em seus subitens, os demais gráficos foram produzidos conforme o formulário para avaliação. Estes gráficos disponíveis nos níveis detalhados apresentam duas particularidades: 1) como um dos fatores de avaliação questiona se a organização apresenta pelo menos um exemplo de melhoria nos últimos doze meses, a avaliação deste quesito não é gradativa percentualmente. O valor atribuído é 0 ou 5%, caso não exista ou exista exemplo de melhoria, ou seja, seu valor máximo são 5% e; 2) o percentual máximo dos demais itens são 19%, assim, caso um item apresente 5%, significa 5% de 19% possíveis. Esta forma de exibição se deu pelo fato do Gespública avaliar desta forma e também por facilitar a visualização conjunta dos itens.

## 6.2. HIPÓTESES

As duas primeiras hipóteses são alternativas, ou seja, uma anula a outra, enquanto que as demais são complementares. Aquelas são norteadas pela premissa de que a organização avaliada, por não ter participado de qualquer programa de qualidade anteriormente, principalmente o Gespública, encontra-se enquadrada com pontuação igual ou inferior a 250 pontos.

H1: A Seplan Camaçari-BA, quando analisada pela metodologia do Gespública, apresenta estágios muito preliminares de gestão, com pontuação geral igual ou inferior a 150 pontos;

H2: A Seplan Camaçari-BA, quando analisada pela metodologia do Gespública, apresenta práticas em estágio inicial de implementação e alguns resultados decorrentes destas começam a ser perceptíveis, tendo pontuação geral entre 151 e 250 pontos;

H3: A avaliação da Seplan Camaçari-BA demonstra equilíbrio de desempenho entre os sete critérios analisados, não tendo nenhum critério destacando-se em relação aos demais;

H4: As Coordenadorias avaliadas apresentam perfis de gestão similares ao perfil geral da Secretaria, indicando que esta exerce influência naquelas;

H5: As Coordenadorias avaliadas apresentam perfis de gestão diferenciados entre si.

### 6.3. OBJETIVOS

O objetivo geral desta pesquisa é obter o perfil de gestão da Seplan Camaçari-BA, através do grau de aderência dos critérios avaliados aos requisitos do Gespública.

Especificamente, a pesquisa procurará alcançar os seguintes objetivos:

- a. apresentar os conceitos e fundamentos do Modelo de Excelência de Gestão;
- b. disseminar os conhecimentos do Gespública;
- c. aflorar a autocrítica na Secretaria quanto ao seu modelo de gestão;
- d. analisar os perfis de cinco Coordenadorias da Seplan;
- e. incentivar a busca pela melhoria contínua de gestão, através da avaliação continuada;

- f. possibilitar a implantação do Gespública na instituição estudada, iniciada com o processo de auto-avaliação da gestão.

## **7. SEPLAN CAMAÇARI-BA**

Nesta seção será apresentada a Secretaria de Planejamento, Urbanismo, Meio Ambiente e Desenvolvimento da Gestão do município de Camaçari-BA. Para tanto, faz-se necessário prover breves explicações sobre uma administração municipal e as características e peculiaridades da cidade de Camaçari.

### **7.1. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL**

A Constituição de 1988 concebeu maior autonomia e poder às administrações municipais, através do processo de descentralização. Desta forma, o Brasil passou a ser a única federação no mundo a contar com três níveis federativos (VERGARA & CORRÊA, 2004). Conforme os mesmos autores, o surgimento do movimento municipalista se deu após a decomposição do regime militar e, para o Instituto Brasileiro de Administração Municipal - IBAM (2004, p. 51) é, “sem dúvida, o mais vigoroso da América Latina”.

Além disto, foram incorporados, a partir da Constituição Federal de 1988, instrumentos para promover, estimular e facilitar a participação popular, inclusive possibilitando a criação de projetos de leis de iniciativa da população ou de uma comunidade específica, através da mobilização de, pelo menos, 5% dos eleitores.

As administrações municipais têm papel fundamental na vida dos cidadãos e exercem a representatividade de forma efetiva, uma vez que são a forma de governo mais próxima destes. Ademais, é o ponto de apoio no qual as comunidades locais decidem sobre seus interesses imediatos.

Conforme IBAM (2004, p. 10), “o Governo Municipal tem por objetivo máximo a prestação de serviços à coletividade”, lhe sendo facultado o atendimento às necessidades de todos os segmentos da população.

Segundo o Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia (TCM, 1997), as responsabilidades dos três níveis de governo são definidas por dois critérios: o da contigüidade e o da tradição. O primeiro trata-se do grau de proximidade em relação ao grupo social, enquanto que o segundo refere-se às tradições ou heranças culturais da localidade. Diante disto, “o município, em relação às demais unidades de governo é que mais diretamente influi nas condições físicas e ambientais da vida do cidadão e da coletividade” (TCM, 1997, p. 60).

Apesar de pouco influir a respeito dos aspectos macroeconômicos, a gestão municipal tem forte influência política, pois os eleitores estão concentrados no seu território.

Além do que já foi exposto, a Constituição Federal de 1988, no seu artigo 30, define como competências exclusivas dos municípios:

- a) Legislar sobre assuntos de interesse local; b) suplementar a legislação federal e a estadual, quando necessário; c) instituir e arrecadar os tributos de sua competência; d) manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população; e) promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano; f) promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local. (BRASIL, 1988).

O Estatuto das Cidades acrescenta que o município é “o principal ente federativo responsável em promover a política urbana [...], de garantir o bem-estar de seus habitantes e de garantir que a propriedade urbana cumpra sua função social” (BRASIL, 2007, p. 27).

Nota-se que a gestão das cidades deve acompanhar sua dinâmica e crescimento, pois as ações e respostas são, em maioria, imediatas e a avaliação por parte da população está relacionada ao grau de atendimento pontual às demandas locais. “A rápida urbanização do Brasil origina grandes e urgentes problemas nas cidades e regiões metropolitanas” (IBAM, 2004, p. 7). Um dos mais prementes refere-se aos sistemas urbanos que se tornam obsoletos com este processo, uma vez que foram desenvolvidos e implantados para atender uma situação verificada em determinado período.

O crescimento populacional das cidades implica no aumento da complexidade do organismo urbano e “tais transformações geram ininterrupta pressão para a redistribuição dos usos territoriais e sua adaptação às necessidades de funcionamento da aglomeração a cada instante” (TCM, 1997, p. 39).

Importante salientar que, devido à sua proximidade da população, o papel do município é, muitas vezes, confundido, acrescentando-lhe as atribuições de segurança pública, educação de níveis médio e superior, entre outras, por parte da sociedade.

Isto posto, evidencia-se ainda mais as vantagens da administração municipal associada com seus atores. A gestão participativa da cidade fortalece o município como instituição governamental de acordo com quatro pontos: 1) interação entre governantes e governados, adquirindo estes, maior compreensão do papel do governo municipal; 2) apoio da comunidade na resolução de problemas; 3) projetos e ações mais efetivos, pois surgem das necessidades dos cidadãos e; 4) controle social garantido, tornando os governos mais responsáveis perante a opinião pública. (IBAM, 2004).



## 7.2. O MUNICÍPIO DE CAMAÇARI-BA

A história de Camaçari tem como marco a fundação da Aldeia do Divino Espírito Santo, em 1558, que abrigou a Companhia de Jesus também, com o objetivo de catequizar os índios tupinambás. Até o ano de 1758, Camaçari fazia parte do município de Mata de São João e até 1985 englobava a cidade de Dias D'Ávila.

A cidade de Camaçari é conhecida mundialmente por englobar o maior Pólo Petroquímico da América Latina e por seu potencial para atração de indústrias. Com a implantação do Pólo nas décadas de 50 e 60 e com o início de sua operação em 1978, Camaçari transfigurou-se de uma cidade rural, para uma com características industriais.

Este favorecimento industrial acarreta em problemas ambientais decorrentes do progresso. Conforme diagnóstico elaborado pela Seplan em 2006, Camaçari reúne os problemas de explosão demográfica, com déficit habitacional, industrialização, assentamentos clandestinos, grandes áreas de preservação ambiental e potencial turístico, numa área de 759,8 Km<sup>2</sup>, se constituindo como o maior município da Região Metropolitana de Salvador.

O município é rico em minério, principalmente areia e arenoso, além de outras áreas de preservação como mangues, lagoas e rios, contando também com um importante lençol freático, o aquífero de São Sebastião.

A taxa de crescimento anual média de Camaçari, conforme dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, é de 4,5%, tendo uma população estimada para 2007 de 220.490 habitantes. Conforme Camaçari (2006), 73,1% desta é economicamente ativa.

A distribuição de renda para esta população é um fator negativo encontrado, com mais de 70% ganhando menos de R\$ 500,00/mês. Nem mesmo o Pólo Petroquímico

contribuiu para modificar esse quadro, pois fora constatado que apenas 30,20% dos trabalhadores do complexo residem na cidade.

Nota-se que a política industrial para o município foi bastante agressiva, pois além da implantação do setor petroquímico, setores como o automotivo e de plástico também foram agregados. Com isto, Camaçari possui o maior PIB do Estado da Bahia, com arrecadação municipal menor apenas que a capital baiana. Entretanto, se torna nítido o fato da negligência ao planejamento sustentável, que não previu ou não procurou minimizar os impactos da industrialização.

O setor turístico em Camaçari, até 2005, era bastante incipiente no que se refere à atração de estrangeiros, apenas 7%, contra 60% oriundos da Região Metropolitana de Salvador (CAMAÇARI, 2006). Algumas medidas foram adotadas para melhor explorar esse potencial, inclusive a criação de uma Secretaria específica, porém não foram encontrados dados disponíveis atualizados.

TCM (1997) reúne os problemas urbanos em seis categorias: desorganização urbana; problema habitacional; problemas de circulação urbana; decadência dos serviços públicos; problemas de higiene urbana e; mau uso territorial. Estes são encontrados em todos os municípios brasileiros em maior ou menor grau, não sendo característica específica de Camaçari, pois eles agravam-se ao longo do tempo e da movimentação diuturna das atividades do complexo urbano.

Camaçari figura-se como uma cidade de contrastes. Apresentando elevados PIB e arrecadação municipal e, ao mesmo tempo, maioria da população local em níveis de pobreza. Instalação de indústrias, com as fragilidades ambientais. Baixa densidade demográfica, com alto déficit habitacional. Estas peculiaridades situacionais representam grande complicação urbana, o que majora a importância e responsabilidade do planejamento municipal. Estas características tornam a sua dinâmica municipal

demasiadamente intensa, cabendo analogia bastante apropriada com uma célebre frase do filósofo grego Heráclito: “Não podemos banhar-nos duas vezes no mesmo rio, porque o rio não é mais o mesmo”.

### 7.3. SEPLAN-CAMAÇARI

A Secretaria de Planejamento teve sua estrutura alterada pela Lei nº 807/2007, a qual incorporou outros setores e atribuições, passando de Secretaria do Planejamento Urbano e Meio Ambiente, para Secretaria de Planejamento, Urbanismo, Meio Ambiente e Desenvolvimento da Gestão. Esta alteração agregou, à Seplan, a responsabilidade do orçamento municipal e do desenvolvimento e acompanhamento das ações integradas do governo.

Sua missão atual é “planejar o desenvolvimento urbano do município, através da conscientização, integração e humanização das ações, visando a sustentabilidade ambiental e a melhoria da qualidade de vida, prestando sempre o melhor serviço à comunidade” (CAMAÇARI, 2007, p. 58). Contudo, esta declaração não foi atualizada após a reforma que agregou à Secretaria outras funções e atividades.

O planejamento urbanístico e ambiental, o controle do uso e ocupação do solo, o gerenciamento, acompanhamento e avaliação do orçamento público e o assessoramento ao Chefe do Executivo quanto à coordenação das ações governamentais são as competências básicas da Seplan, desenvolvidas através do Gabinete do Secretário e dos demais órgãos subordinados.

O planejamento municipal, para o Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM, 2004, p. 11), “deve ser o principal instrumento de administração,

promovendo intensa mobilização da cidadania para adotar projetos coerentes com suas principais demandas”, o que expressa a importância da Seplan no contexto municipal.

Tabela 11 – Distribuição de servidores entre os setores da Seplan

<b>Setores / Distribuição de Servidores</b>	<b>Efetivos</b>	<b>Comissionados</b>	<b>Terceirizados</b>	<b>Tot.</b>
Gabinete do Secretário	-	06	-	06
Assessoria Técnica	03	06	03	12
Coord. Central de Acompanhamento e Avaliação	-	01	-	01
Coord. Central de Programação Governamental	-	01	-	01
Coord. Central de Orçamento Público	-	03	-	03
Coord. Administrativa	08	02	04	14
Coord. de Planejamento e Projetos Urbanísticos	12	04	04	20
Coord. de Uso e Ocupação do Solo	07	02	02	11
Coord. de Meio Ambiente	06	05	02	12
Coord. de Fiscalização	20	01	10	31
<b>Total</b>	<b>56</b>	<b>31</b>	<b>25</b>	<b>112</b>

Fonte: Elaboração própria, com dados fornecidos pela Coordenadoria Administrativa (2008).

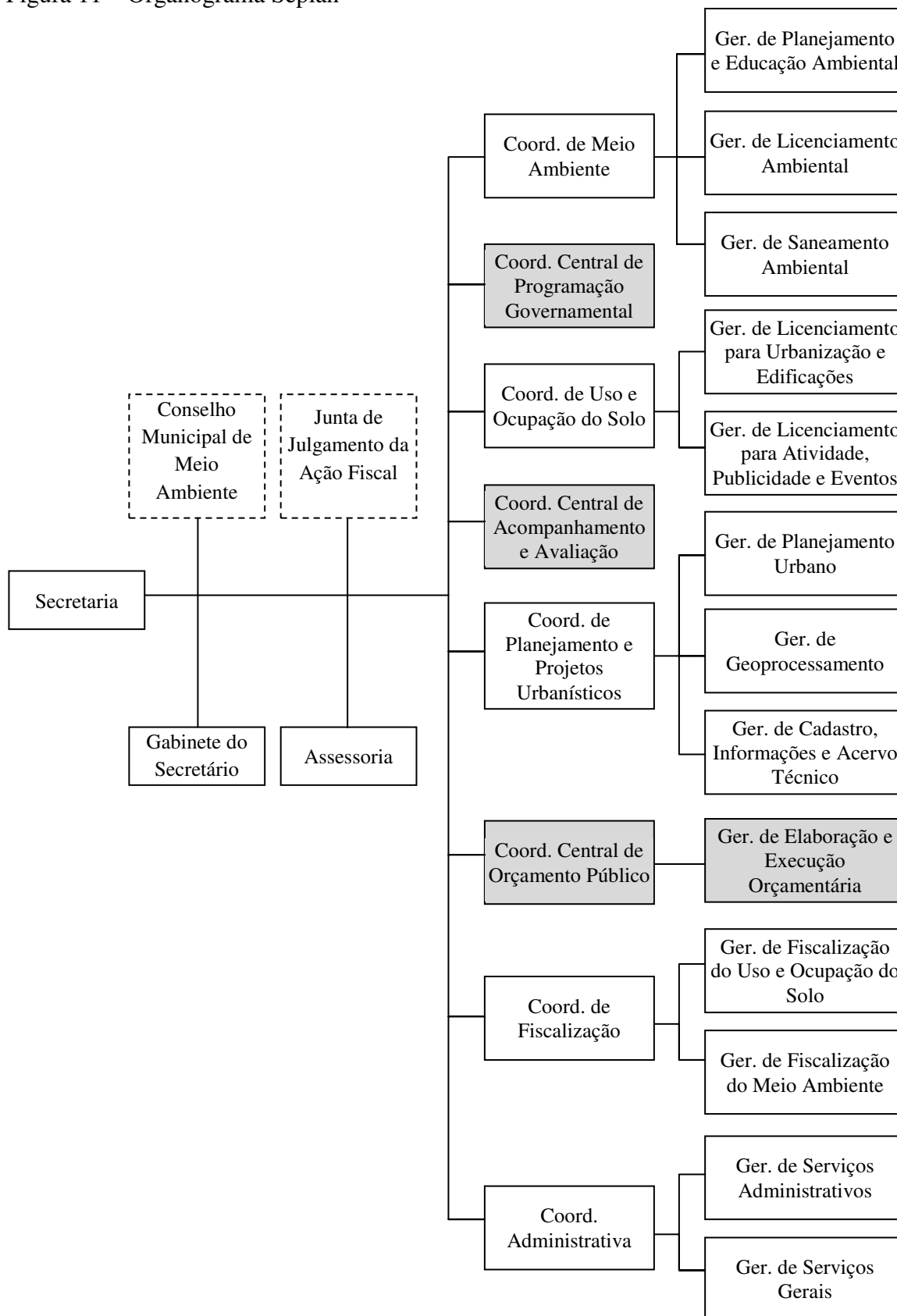
Subordinada ao Chefe do Executivo, a Seplan é uma organização da administração direta municipal e possui seu quadro de servidores distribuídos conforme a Tabela 11.

A mesma tabela demonstra que a Secretaria possui quadro formado, em maioria, por servidores efetivos, representando 50% do total. Conforme informações da Coordenadoria Administrativa, 49% do total de servidores possuem formação de nível superior, distribuídos dentre profissões diversas, como Administradores, Advogados, Arquitetos, Biólogos, Contabilistas, Economistas, Engenheiros Civil e Ambiental, Estatísticos, Filósofos, Geólogos, Geógrafos, Sociólogos e Urbanistas. Além destes, encontram-se profissionais de nível técnico em meio ambiente e desenho.

Diante do exposto, conclui-se que a Seplan possui um quadro técnico qualificado e experiente, com potencial, principalmente pela sua característica multidisciplinar, para desenvolver os trabalhos necessários. Entretanto, não está explícito se esse quantitativo é suficiente, se está adequadamente distribuído ou se essa potencialidade é convertida efetivamente.

O organograma da Seplan, Figura 11, apresenta os setores da Secretaria até o nível de gerência. A Junta de Julgamento da Ação Fiscal é formada por servidores de outros setores da Secretaria e o Conselho Municipal de Meio Ambiente é formado por representantes da Secretaria e da sociedade civil organizada.

Figura 11 – Organograma Seplan



Fonte: Elaboração própria (2008).

Legenda:  Incorporados após reforma de 2007.

Após a reforma de 2007 na Secretaria, além dos novos setores, o Gabinete do Secretário foi praticamente todo substituído, inclusive pelo chefe da pasta, porém não houve mudanças significativas nas Coordenadorias e Gerências já existentes.

O grande desafio, declarado, da Seplan é conciliar o crescimento econômico com o desenvolvimento social e a conservação ambiental. Isto porque, Camaçari é uma cidade com elevado crescimento populacional (CAMAÇARI, 2006), através da migração de mão-de-obra, devido à sua propensão à atração de indústrias.

## **8. DIANÓSTICO SEPLAN A PARTIR DO GESPÚBLICA**

Nesta seção, serão apresentados os perfis de gestão da Secretaria de Planejamento, Urbanismo, Meio Ambiente e Desenvolvimento da Gestão de Camaçari-Ba, bem como de cinco das oito Coordenadorias, escolhidas de acordo com o critério definido na seção referente à metodologia de pesquisa. Desta forma, esta parte da pesquisa subdivide-se em duas outras: 1) diagnóstico da Seplan e; 2) diagnóstico das Coordenadorias.

### **8.1. PERFIL DE GESTÃO - SEPLAN**

#### **8.1.1. Avaliação global**

O instrumento de avaliação utilizado foi o de 250 pontos, ou seja, a pontuação máxima que os órgãos avaliados poderiam alcançar seria esta. A Tabela 12 apresenta o comparativo entre a pontuação máxima possível e a pontuação obtida pela Seplan nos sete critérios.



Tabela 12 – Avaliação detalhada Seplan

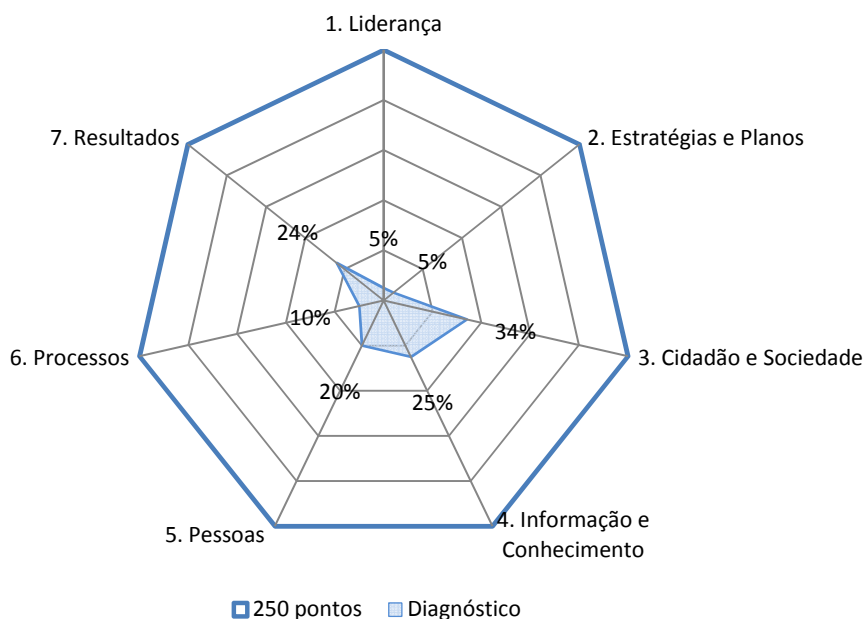
<b>Critérios</b>	<b>Pontos possíveis</b>	<b>Pontos obtidos</b>
1. Liderança	25	1,25
2. Estratégias e Planos	25	1,25
3. Cidadão e Sociedade	25	8,50
4. Informação e Conhecimento	25	6,25
5. Pessoas	25	5,00
6. Processos	25	2,50
7. Resultados	100	24,00
<b>Total</b>	<b>250</b>	<b>48,75</b>

Fonte: Elaboração própria (2008).

Nota-se grande divergência entre os resultados ideais e os verificados. Este distanciamento explica-se, em parte, pelo fato da unidade analisada não ter histórico de programas de qualidade semelhantes. Corroborando com esta afirmativa, Guedes (2002) apresenta uma pesquisa realizada com treze órgãos públicos que iniciaram a avaliação de gestão e todos apresentaram índices muito aquém do esperado. Ademais, a metodologia do Gespública tem por objetivo oferecer aos gestores, os pontos que necessitam de intervenção, como “oportunidades de melhoria”, abstendo-se, inclusive, da nomenclatura “pontos fracos” ou “fragilidades”. Isto não compromete, exatamente, o nível de competência de sua gestão ou gestores, embora demonstre que existem muitos aspectos que podem e devem ser melhorados. Cabe aos gestores, após a identificação pelo método utilizado, elaborar planos de ação direcionados, com o intuito de corrigir falhas e melhorar os tópicos mensurados.

O Gráfico 1 demonstra o distanciamento entre o modelo de gestão da Seplan e o ideal, conforme o instrumento utilizado. A linha azul em volta ao gráfico representa os 250 pontos que a instituições pode alcançar, enquanto que a área azul contida neste envoltório representa a avaliação da Seplan.

Gráfico 1 – Avaliação 250 pontos – Seplan



Fonte: Elaboração própria (2008).

Conforme enquadramento do Gespública (Tabela 5), a Secretaria encontra-se no nível 1 de gestão, em baixa posição, com pontuação que varia entre 0 e 50 pontos, o que representa um patamar bastante incipiente de práticas de gestão, no qual os resultados alcançados não podem ser considerados como consequência de práticas implementadas (BRASIL, 2007).

A partir desses resultados, as duas primeiras hipóteses desta pesquisa podem ser ponderadas. Vez que são alternativas, a aceitação de uma refuta a outra, a hipótese H1 é verdadeira, pois a investigação realizada aduziu que a organização possui pontuação inferior a 150 pontos. Então, é correto afirmar que a Seplan Camaçari-BA, quando analisada pela metodologia do Gespública, apresenta estágios muito preliminares de gestão, com pontuação geral igual ou inferior a 150 pontos. Desta forma, automaticamente, a hipótese H2 é refutada.

Apesar da baixa pontuação, ainda percebem-se resultados piores nos quesitos “Liderança” e “Estratégias e Planos”, ambos com apenas 5% do total de pontos

possíveis. Este desajuste compromete todo o modelo de gestão, tanto por serem critérios que representam o encaminhamento da gestão, quanto pelo fato de que, mesmo com baixa avaliação, o desejável seria um mapeamento mais harmonioso entre os itens observados. Portanto, o Gráfico 1 também evidencia com maior clareza que a hipótese H3 deve ser refutada, pois além da avaliação não demonstrar equilíbrio de desempenho entre os sete critérios, existem critérios que se destacam positiva e negativamente.

Diante de tal avaliação, chama-se a atenção o tratamento disposto da Secretaria para com os cidadãos e a sociedade que, apesar de não ser o ideal, representa boa perspectiva quando comparado com os demais itens.

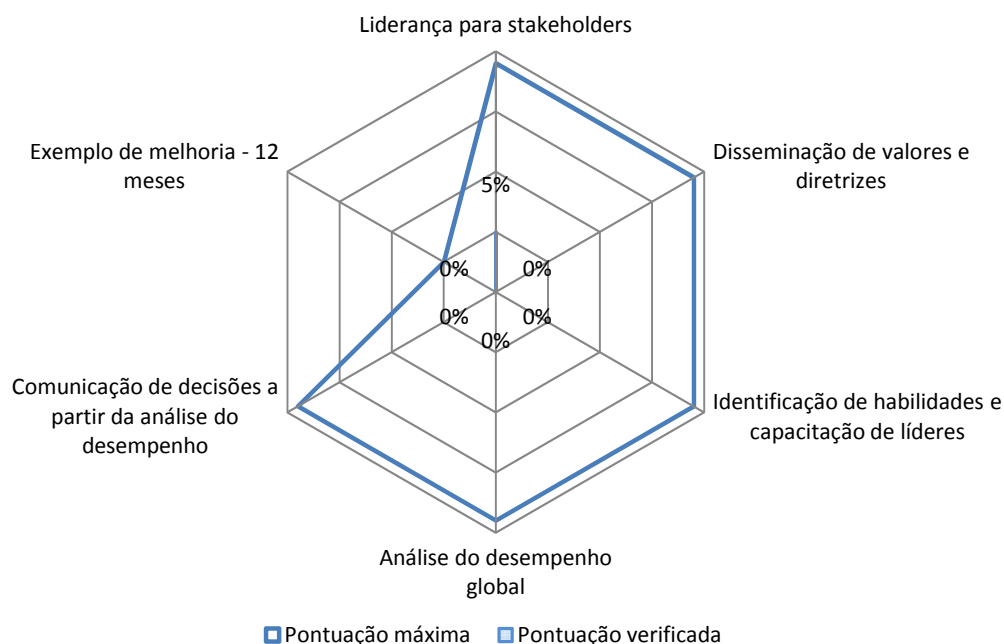
Objetivando dissecar os dados do Gráfico 1 para maior aprofundamento dos conhecimentos e descobertas, as subseções seguintes apresentam os resultados por cada critério. Este exame minucioso permite identificar, em cada critério, o tópico específico negligenciado para uma atuação focada e eficaz.

#### 8.1.2. Avaliação - Liderança

Conforme verificado no Gráfico 1, este critério é um ponto crítico na Seplan, pois apresentou pontuação muito inferior ao sugerido como ideal pelo Gespública, na avaliação simplificada de 250 pontos.

Ao se observar detalhadamente o critério Liderança, percebe-se a fragilidade de sua composição. Seus subitens praticamente não foram atendidos.

Gráfico 2 – Decomposição do critério Liderança



Fonte: Elaboração própria (2008).

A linha maior em azul delimita a pontuação máxima que pode ser obtida no critério Liderança. No Gráfico 2, a área que refere-se à Seplan não é visível, pois a mesma só foi pontuada em um requisito e, ainda assim, numa avaliação muito baixa para o critério. Com isto, nota-se apenas uma linha azul, marcando os 5% obtidos, dos 19% possíveis, no requisito.

Ainda no único item pontuado, que discorre sobre como a liderança é exercida tendo em vista a atender às necessidades dos *stakeholders*<sup>13</sup>, seu julgamento é insuficiente para boas práticas de gestão, pois foi classificada como “prática parcialmente adequada, com uso esporádico”. Esta interação pressupõe a identificação dos diversos públicos de interesse, a anamnese das suas necessidades e visão holística com incorporação destas necessidades na gestão do órgão, o que não é realizado.

<sup>13</sup> Tradução: Partes interessadas. Ex: acionistas, funcionários, sociedade, clientes, fornecedores e demais públicos que tenham algum contato ou sejam, de alguma forma, impactados pela organização.

Os demais requisitos não pontuaram, tendo classificação como “práticas inadequadas ou inexistentes”. Além disto, não fora identificado nenhum exemplo de melhoria implementada nos últimos doze meses.

Os princípios e diretrizes da Seplan, como a missão, visão e valores não estão disponíveis, visíveis ou disseminados na organização.

Não há um programa de identificação de habilidades necessárias ou avaliação de desempenho dos líderes da organização, nem estudo que aponte as necessidades de capacitação adequada às possíveis carências.

A avaliação do desempenho global também inexistente o que, por consequência, inviabiliza a comunicação das decisões decorrentes desta análise.

Percebe-se que as características da Nova Gestão Pública não estão presentes neste quesito analisado, a não ser no item específico que trata do direcionamento da liderança para o atendimento dos *stakeholders*, mas ainda assim é muito incipiente. O mesmo acontece em relação à administração burocrática.

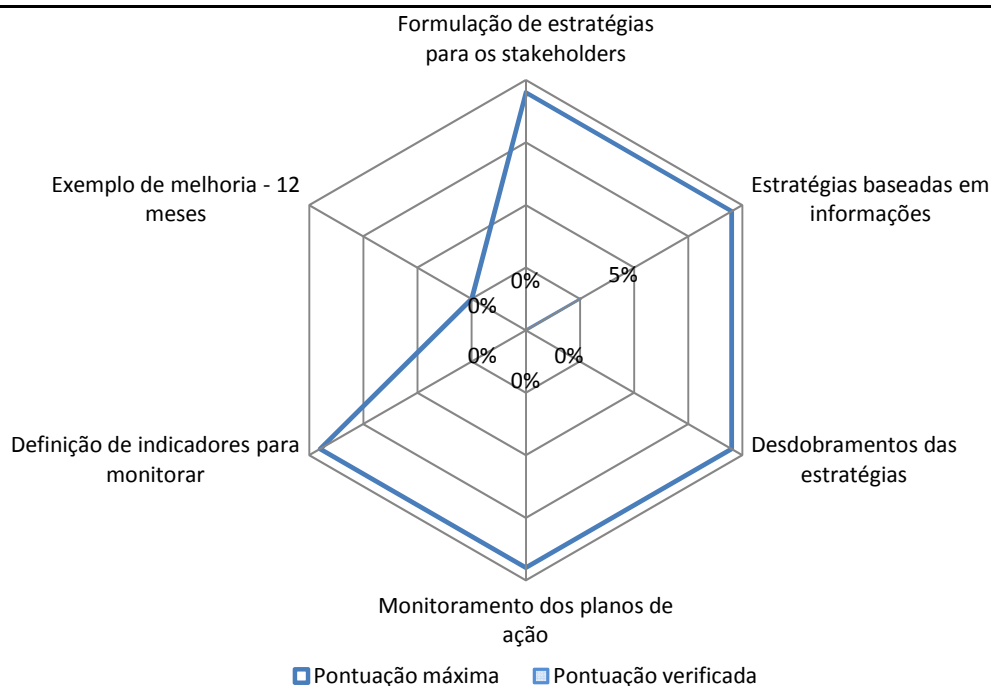
### 8.1.3. Avaliação – Estratégias e Planos

Ao segundo critério de avaliação, a exemplo do anterior, foi atribuída pontuação bastante reduzida, como pode ser observado no Gráfico 1 e na Tabela 12. O exame mais criterioso, apresentado no Gráfico 3, indica os requisitos mais debilitados.

Observa-se que o critério Estratégias e Planos revelou baixo desempenho devido a ter sido pontuado em apenas um requisito, relacionado ao uso de informações sobre as demandas do governo, interna e da sociedade como subsídio para definição de estratégias. Mesmo assim, este obteve performance insuficiente, classificado como “prática parcialmente adequada, com uso esporádico”, enquanto que os demais itens

foram classificados como “inadequados ou inexistentes”, sequer pontuando, também não havendo exemplo de melhoria nos últimos doze meses.

Gráfico 3 – Decomposição do critério Estratégias e Planos



Fonte: Elaboração própria (2008).

A ausência de um processo formal de elaboração de estratégias e, conseqüentemente, dos desdobramentos em planos de ação, definição de indicadores para serem avaliados quanto ao seu atendimento, o que acarreta em falta de monitoramento de planos, caracteriza uma gestão espontânea, não planejada. Na qual não há definição de metas a serem alcançadas, assim como seus responsáveis, dificultando a administração por resultados.

Conforme visto na terceira seção, as características dos processos evolutivos da administração pública gerencial abordada por Abrúcio (1997), Martins (1997) e Pereira (2002) não estão explícitas na Seplan, no exame do critério referente às estratégias e planos da organização, seja no planejamento rígido do gerencialismo puro, na direção

estratégica do planejamento e seu foco para o “consumidor” a partir do *consumerism* ou, na fase do *public service oriented*, quando não nota um processo participativo na construção do planejamento, mesmo porque, conforme avaliação, o mesmo inexistente ou é inadequado.

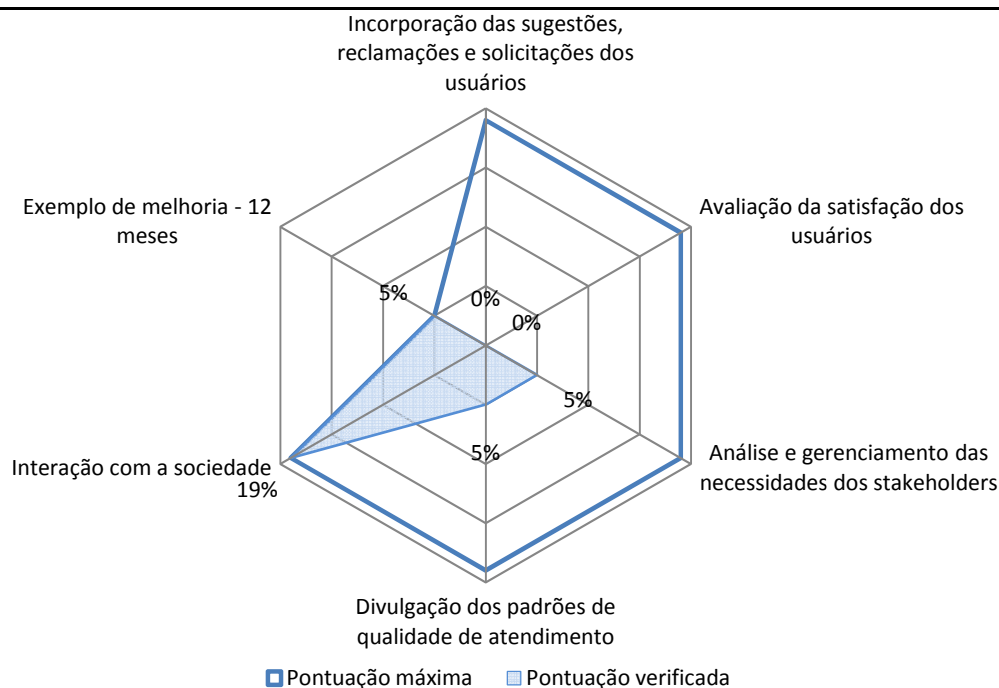
#### 8.1.4. Avaliação – Cidadão e Sociedade

O destaque positivo observado no Gráfico 1, levando-se em consideração a avaliação geral, é o critério Cidadão e Sociedade (34%), o que permite deduzir que a relação da Seplan com a população é positivamente interativa. Ainda assim, cabe verificar minuciosamente o critério, com vistas a identificar oportunidades de melhoria, bem como expor seus pontos efetivos.

Conforme observado no Gráfico 4, a Seplan possui excelente interação com a sociedade, pois este item foi considerado na avaliação máxima, como “adequado, com uso continuado”, o que traduz a cultura de planejamento participativo da Secretaria.

Outros itens também pontuaram, porém como “práticas parcialmente adequadas, com uso esporádico”, como a análise e o gerenciamento das necessidades das partes interessadas e a divulgação dos padrões de qualidade de atendimento. Uma vez que a prática é realizada esporadicamente, torna-se mais fácil seu aperfeiçoamento ou assiduidade.

Gráfico 4 – Decomposição do critério Cidadão e Sociedade



Fonte: Elaboração própria (2008).

Entretanto, a Seplan demonstra fragilidade quanto a dois aspectos relativamente simples: a avaliação formal dos usuários, quanto ao serviço prestado e atendimento e; a incorporação de sugestões e críticas dos cidadãos para a melhoria dos seus processos.

Como o serviço público deve ser bem conduzido de forma a atender às necessidades da sociedade, faz-se necessário alcançar maior completude no critério, visando uma gestão pública voltada ao cidadão.

No critério Cidadão e Sociedade, é possível encontrar traços da cultura da Nova Gestão Pública, mais especificamente na fase do PSO, no que tange à interação com a sociedade. Entretanto, outras características importantes como a *accountability* e a preocupação com a qualidade dos serviços, medida pela satisfação dos usuários, não estão explicitadas. Por outro lado, o conceito de insulamento burocrático da reforma dos anos 30 pode estar presente ao se verificar nenhuma ou inadequada incorporação das reclamações, sugestões ou críticas dos usuários.



### 8.1.5. Avaliação – Informação e Conhecimento

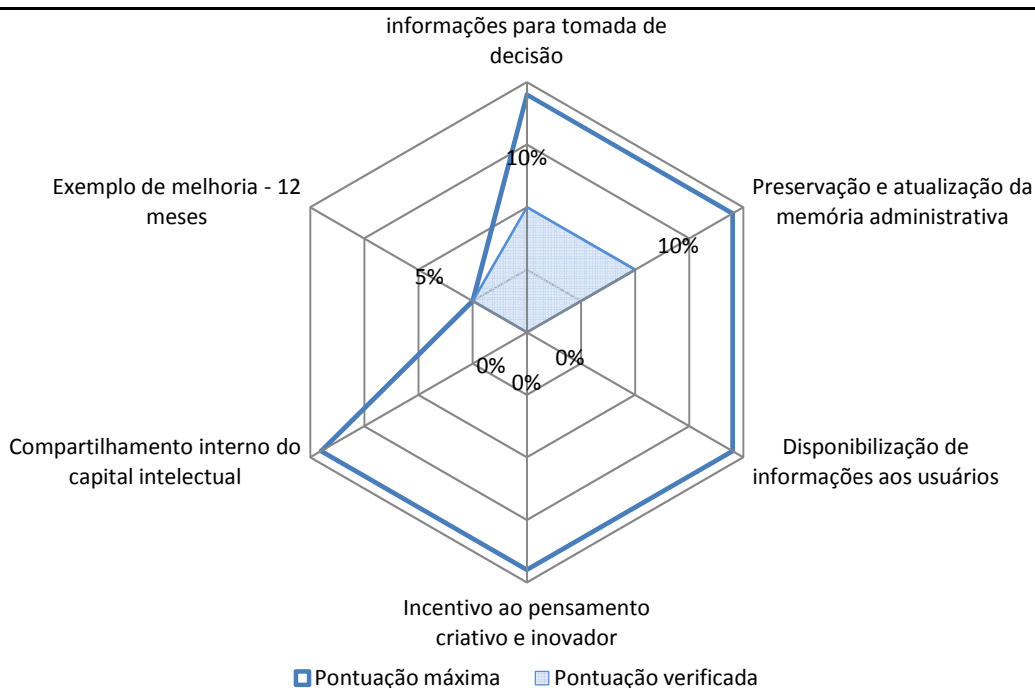
A gestão da informação além de tornar a organização mais ágil, tanto nas respostas às demandas, quanto para a elaboração de planos ou no auxílio de decisões emergenciais, possibilita o acompanhamento das metas, subsidiando os critérios Estratégias e Planos e Liderança.

Embora tenha configurado como o segundo maior critério avaliado, este correspondeu a apenas 25% do seu potencial. O que denota dificuldades para a gestão quando da necessidade de acompanhamento e controle de dados.

Contribuindo para a pontuação do critério, a preservação e atualização da memória administrativa foram avaliadas como “prática parcialmente adequada”, conforme Gráfico 5, o que induz a uma estrutura organizada e sistemática, porém a ausência do suporte na tecnologia de informação, não permitindo que estas ou outras informações estejam disponíveis aos seus próprios usuários ou potenciais, de forma segura, precisa e ágil, traduz a consideração negativa do requisito que trata da disponibilização de informações aos usuários, classificada como “inadequada ou inexistente”. Em decorrência disto, geralmente, as informações ficam centralizadas e personificadas em uma ou poucas pessoas, criando uma dependência indesejável.

As informações referentes à tomada de decisão são também “parcialmente adequadas” quanto à sua identificação, utilização e atualização, pois não pertencem a algum sistema de informação e são pontuais.

Gráfico 5 – Decomposição do critério Informação e Conhecimento



Fonte: Elaboração própria (2008).

Apesar da organização ter apresentado algum exemplo de melhoria nos últimos doze meses, três importantes requisitos não foram atendidos ou são inadequados, já tendo sido comentado um deles. A indisponibilidade de práticas que promovam o compartilhamento interno do capital intelectual e que incentivem o pensamento criativo e inovador não conduz ao aprendizado organizacional e, de certa forma, à pesquisa e desenvolvimento dentro da Secretaria. Com isto, a Seplan deixa de explorar seu quadro técnico em todo seu potencial.

Neste ponto verificado, algum traço da burocracia weberiana pode ser deduzido do aspecto referente à preservação e atualização da memória administrativa, visto que, apontado no diagnóstico, está mais diretamente ligado à formalização das informações e sua documentação.

### 8.1.6. Avaliação – Pessoas

Aparentemente, observando-se o Gráfico 1, este critério não está mal avaliado, em relação aos demais, porém cabe ressaltar que as organizações são feitas por pessoas e preservá-las é papel fundamental dos gestores, pois são elas quem vão ajudar a conduzir a instituição nas estratégias e diretrizes.

Na minudência deste critério sobressaltam-se os aspectos que precisam de intervenção, conforme Gráfico 6.

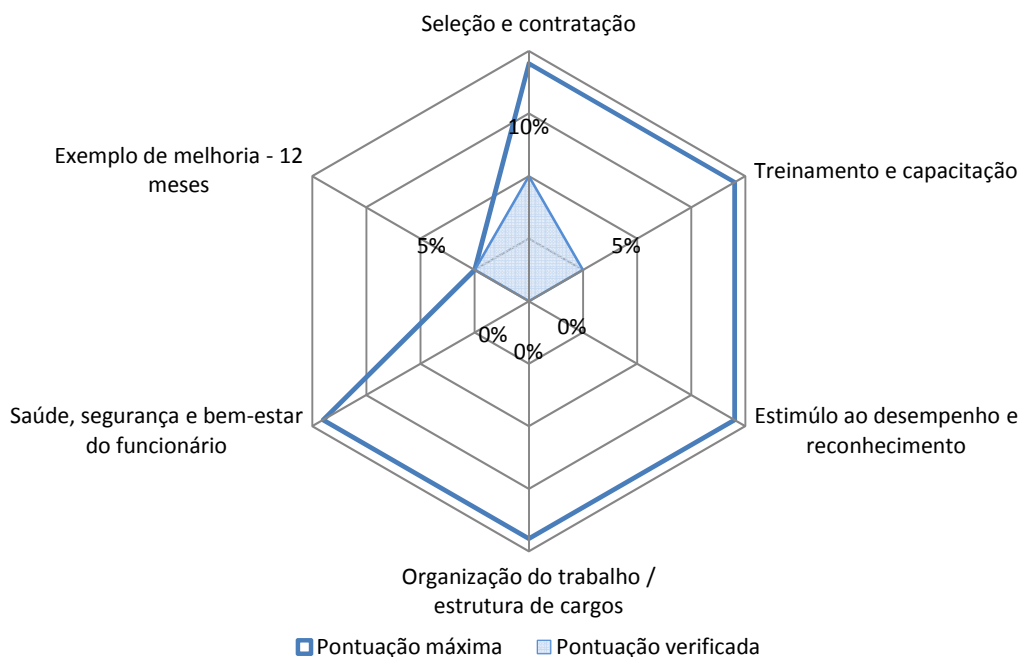
A reunião de equipe técnica de qualidade nem sempre é algo simples no setor público, pois, como visto na segunda parte do trabalho, existem questões de alianças e outras peculiaridades envolvidas. Contudo, a Seplan foi avaliada, nesta matéria, com práticas “parcialmente adequadas”, do que se pode deduzir que alguns importantes cargos são preenchidos com técnicos qualificados, além de já existirem outros na estrutura atual. Entretanto, o fato de ser parcialmente adequada remete à realidade da demanda por quadros adequados às funções ser superior à oferta.

Como o Modelo de Excelência de Gestão é formado por todos os critérios e suas inter-relações, não se pode afirmar que um deles é mais importante que os outros, porém é notório que para uma instituição que deseje atuar com maior eficiência é indispensável contar com uma mão-de-obra satisfeita, motivada e capacitada. Neste tema, três itens destacam-se negativamente: 1) estímulo ao desempenho e reconhecimento; 2) saúde, segurança e bem-estar e; 3) treinamento e capacitação.

Os dois primeiros foram classificados como “inadequados ou inexistentes”, impossibilitando a contribuição para um sentimento sadio de competitividade na busca por resultados e para o estímulo aos funcionários, através do reconhecimento do

trabalho, além de não atentar para questões de saúde e bem-estar, o que colabora para a desmotivação e doenças ocupacionais.

Gráfico 6 – Decomposição do critério Pessoas



Fonte: Elaboração própria (2008).

O terceiro ponto a se ressaltar caracterizou-se como uma “prática parcialmente adequada, com uso esporádico”, o que denota a falta de um programa contínuo de treinamento e capacitação, mas sim situações pontuais e isoladas.

Contudo, identificou-se na organização algum exemplo de melhoria em qualquer dos requisitos nos últimos doze meses.

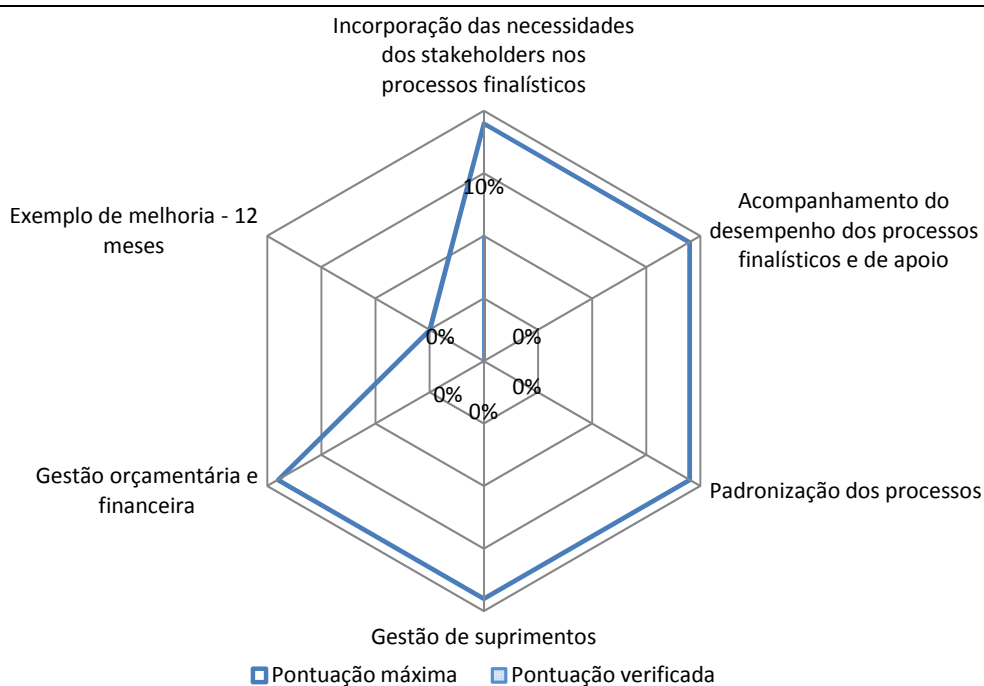
Uma das fundamentais características da administração burocrática, que teve como principal objetivo superar o patrimonialismo, refere-se à seleção do quadro funcional. Desta forma, a Seplan demonstra avanços, por conseguir enquadrar boa parte de seus servidores através de aspectos técnicos, dentro das características do setor público. Contudo, o princípio de se construir uma burocracia eficiente não se faz visível,

pela escassa diretriz de treinamento e capacitação de sua mão-de-obra. Demais características da burocracia e da administração gerencial não foram verificadas.

#### 8.1.7. Avaliação – Processos

O critério Processos não figura consistentemente quando de sua avaliação minuciosa. Sua precária aferição notada no Gráfico 1 é ainda mais agravada quando contemplada no Gráfico 7, pois sobressalta o fato de apenas um requisito ser pontuado.

Gráfico 7 – Decomposição do critério Processos



Fonte: Elaboração própria (2008).

Ainda que agregando algum valor para a avaliação do critério, a incorporação das necessidades das partes interessadas nos processos finalísticos se dá de forma “parcialmente adequada”.

Exacerbando a situação, os demais requisitos deparam como “inadequados ou inexistentes”. A falta de padronização dos processos é, provavelmente, o principal motivo do desempenho atual do critério, pois uma vez que os processos são identificados, definidos e descritos em fluxos, seu acompanhamento é facilitado, podendo-se definir com clareza as etapas que os compõem, os responsáveis, os prazos e os resultados esperados.

Acrescenta-se ao fato de não ter sido reconhecido algum exemplo de melhoria nos últimos doze meses a adinamia nas gestões de suprimentos e orçamentária e financeira, qualificadas como “inadequadas ou inexistentes”, o que ocasiona impedimentos e obstáculos de proporções consideráveis na Secretaria como um todo.

Apresentando-se como um critério do ferramental da qualidade total tipicamente burocrático, por preceituar o detalhamento e padronização de todos os procedimentos da organização, sejam eles finalísticos ou de apoio a estes, através do critério Processos também não foram identificadas características do modelo weberiano na Secretaria.

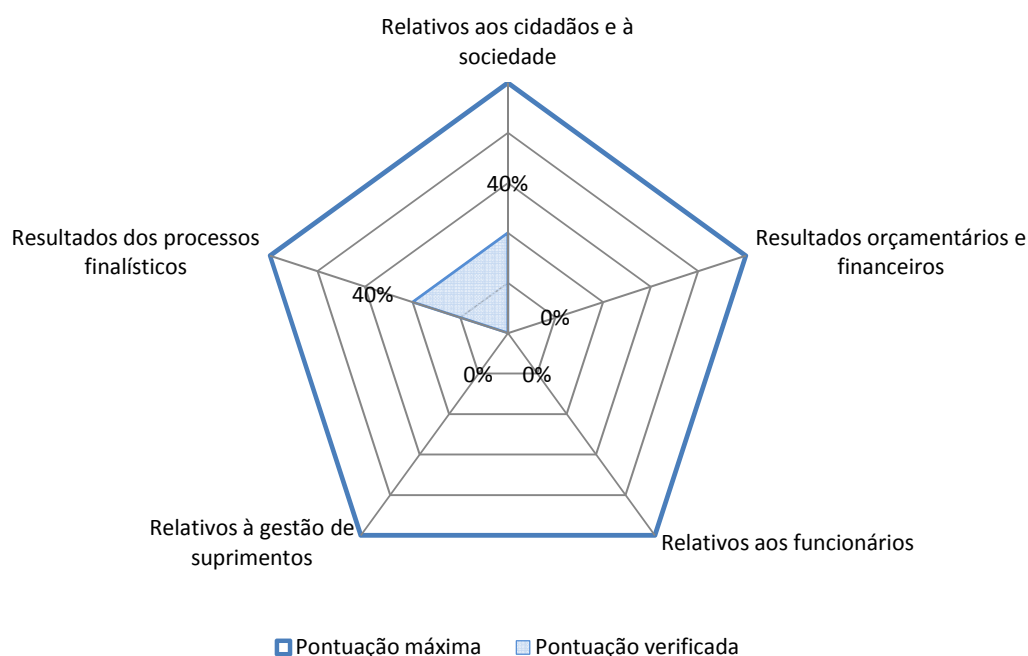
Apesar de grande correlação com a burocracia, traços da administração gerencial, a partir do *consumerism*, são notados quando da incorporação das necessidades dos públicos de interesse dentro dos procedimentos internos.

#### 8.1.8. Avaliação – Resultados

Aparentemente, dois requisitos despontam com 40%, o que poderia ser considerado como positivo. Todavia, a mensuração diferenciada, explicada na seção de metodologia, a exemplo do percentual total por item ser 100%, enquanto que nos critérios anteriores a pontuação máxima por requisito era de 19%.

As duas alíneas que configuram positivamente referem-se à seguinte classificação: “há, pelo menos, um resultado relevante”. Portanto, não se exige a continuidade, nem mesmo a pluralidade de conseqüências positivas. Por conseguinte, como o critério estima os resultados decorrentes dos demais critérios e sua efetividade, indagando quanto à sua tendência e relevância, essa aferição pode ser considerada modesta.

Gráfico 8 – Decomposição do critério Resultados



Fonte: Elaboração própria (2008).

Corroborando com o que já foi explicitado nos critérios anteriores, as constatações referentes aos resultados orçamentários e financeiros, aos relativos aos funcionários e aos relativos à gestão de suprimentos, figuram negativamente, classificados como “irrelevantes ou inexistente”.

Neste critério, a Seplan apresenta um híbrido da administração burocrática com a gerencial. Isto se dá pela observação dos resultados relativos aos processos, típico do

modelo weberiano, comparado aos resultados relativos ao cidadão e à sociedade, típicos da Nova Gestão Pública, na sua fase mais evoluída que incorporou a efetividade, ou seja, os resultados e seus efeitos para os cidadãos, o *public service oriented*. Entretanto, somente nestes pontos, pois nos demais percebe-se inexistência de relevância nos resultados encontrados.

## 8.2. PERFIL DE GESTÃO - COORDENADORIAS

Nesta seção, serão apresentados os diagnósticos das cinco Coordenadorias analisadas, com o intuito de verificar correlações entre as mesmas e com a avaliação da Secretaria.

Conforme citado na metodologia, o objetivo desta pesquisa não era evidenciar os setores, por isso os mesmos não foram identificados.

### 8.2.1. Comparativo entre Coordenadorias

A Tabela 13 expõe as pontuações obtidas, por critério, para cada Coordenadoria, explicitando as diferentes formas de gestão entre elas. Dentre as cinco, três apresentam pontuação aproximada e duas destoam das demais.

Tabela 13 – Diagnóstico Comparativo das Coordenadorias

<b>Crítérios</b>	<b>Coord. A</b>		<b>Coord. B</b>		<b>Coord. C</b>		<b>Coord. D</b>		<b>Coord. E</b>	
1. Liderança	25%	6,25	15%	3,75	44%	11,0	15%	3,75	25%	6,25
2. Estratégias e Planos	30%	7,50	39%	9,75	39%	9,75	0%	-	35%	8,75
3. Cidadão e Sociedade	20%	5,00	40%	10,0	30%	7,50	0%	-	30%	7,50
4. Informação e Conhecimento	30%	7,50	45%	11,25	54%	13,5	49%	12,25	50%	12,5
5. Pessoas	40%	10,0	30%	7,50	24%	6,00	0%	-	35%	8,75
6. Processos	25%	6,50	30%	7,50	44%	11,0	59%	14,75	40%	10,0
7. Resultados	22%	22,0	24%	24,0	39%	38,5	16%	16,0	22%	22,0
<b>Total</b>	<b>64,75 pts.</b>		<b>73,75 pts.</b>		<b>91,25 pts.</b>		<b>46,75 pts.</b>		<b>75,75 pts.</b>	

Fonte: Elaboração própria (2008).

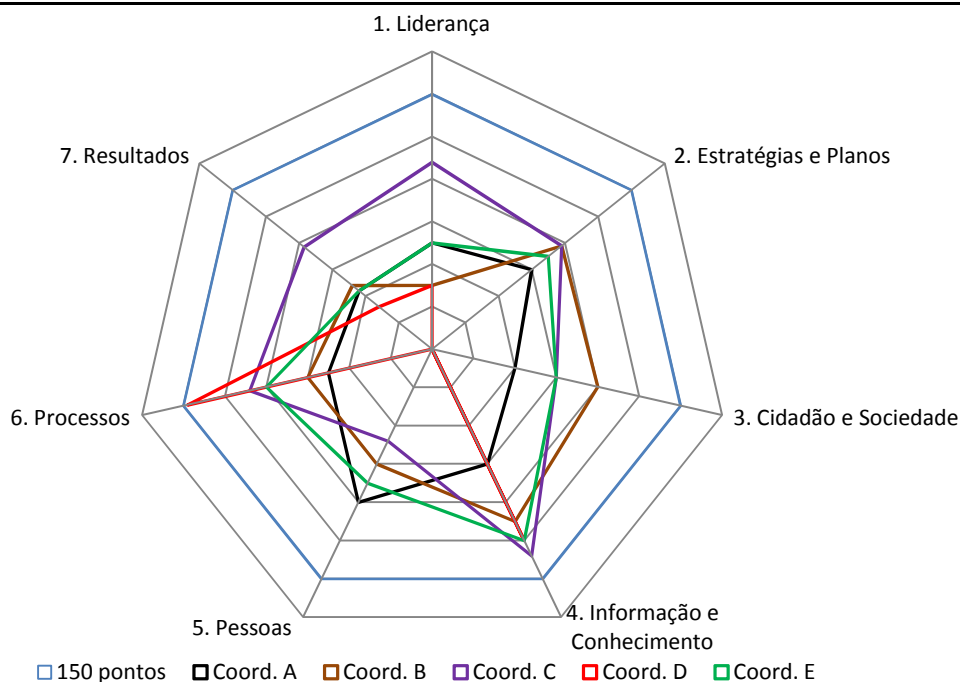


Especificamente, na Coordenadoria D o critério Cidadão e Sociedade não se aplica, motivo pelo qual pode-se atribuir um desempenho bastante inferior em relação aos demais. Entretanto, os outros critérios sem pontuação são decorrentes da constatação do diagnóstico.

A verificação destas informações pode ser melhor observada no Gráfico 9 que, juntamente com a Tabela 13, contribui para averiguar a hipótese H5, ao supor que as Coordenadorias apresentam perfis diferenciados de gestão.

Com o intuito de facilitar a visualização do gráfico, a linha que o delimita é equivalente a 150 pontos, pois sabe-se que nenhum dos setores transpôs esse limite.

Gráfico 9 – Comparativo dos Perfis das Coordenadorias

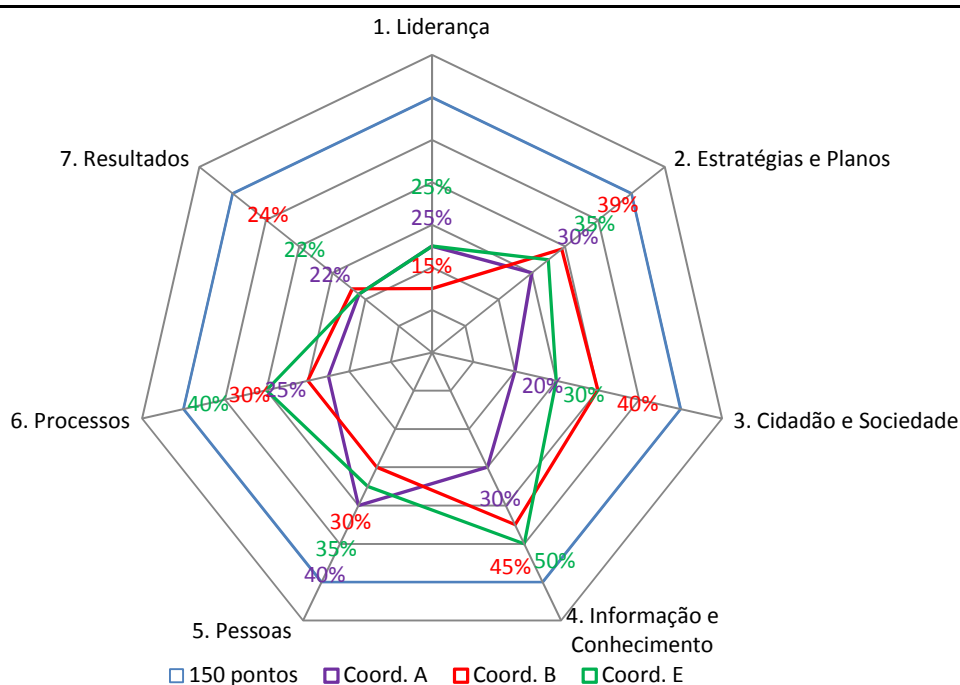


Fonte: Elaboração própria (2008).

O Gráfico 9 permite responder a hipótese H5, porém o Gráfico 10 referencia ainda mais esse resultado, pois verifica-se o perfil de gestão das três Coordenadorias que pontuaram similarmente.

Ainda assim, a diferenciação é explícita, desta forma, a hipótese H5 é verdadeira. É possível identificar que, além de pontuações diferenciadas, os critérios positivos em uma Coordenadoria não o são em outra. Assim como, mesmo quando positivos em mais de um setor, estes possuem desempenhos desiguais. Ademais, quando setores apresentam pontuações gerais próximas, estas são arquitetadas por padrões diversificados.

Gráfico 10 – Coordenadorias A, B e E



Fonte: Elaboração própria (2008).

As Coordenadorias B e E apresentam pontuações muito equiparadas, mas o Gráfico 10 auxilia em demonstrar que a variação na forma explicitada em ambas descarta a afirmação de gestões homogêneas.

Percebe-se que não há uniformidade na gestão dos setores, o que pode ser aproveitado como *benchmarking*<sup>14</sup> entre os mesmos. Por outro lado, conota falta de uniformidade de gestão, podendo-se deduzir que os setores possuem modelos autônomos e independentes dentro da mesma Secretaria.

#### 8.2.2. Comparativo entre Seplan e Coordenadorias

A auto-avaliação realizada nas cinco Coordenadorias e na Seplan permite verificar a influência que a gestão desta detém sobre aquelas, sendo possível constatar inclusive quais fatores são mais determinantes neste processo, se os positivo ou os negativos.

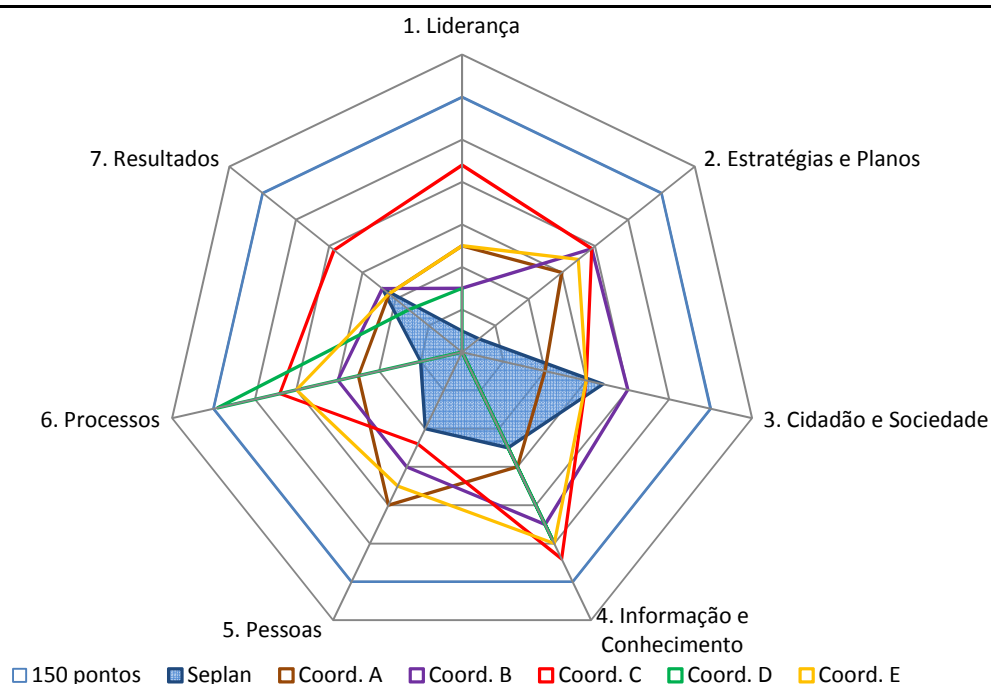
O Gráfico 9 demonstrou as diferenças de modelos de gestão entre os setores estudados. A partir do Gráfico 11, observa-se que estes também não se assemelham ao modelo diagnosticado da Secretaria.

Os critérios com avaliação inferior na Seplan são Liderança, Estratégias e Planos e Processos. A comparação entre os setores e a Seplan, nestes critérios, deixa nítida que esta não exerce influência negativa sobre aqueles. Observando com maior cautela, é possível inferir que os critérios citados, nos setores, são melhor avaliados que os demais, ocorrendo o inverso na Secretaria.

---

<sup>14</sup> Processo pelo qual uma organização se espelha em outra com melhor desempenho para utilizar suas estratégias bem sucedidas.

Gráfico 11 – Comparativo dos Perfis das Coordenadorias e com a Seplan



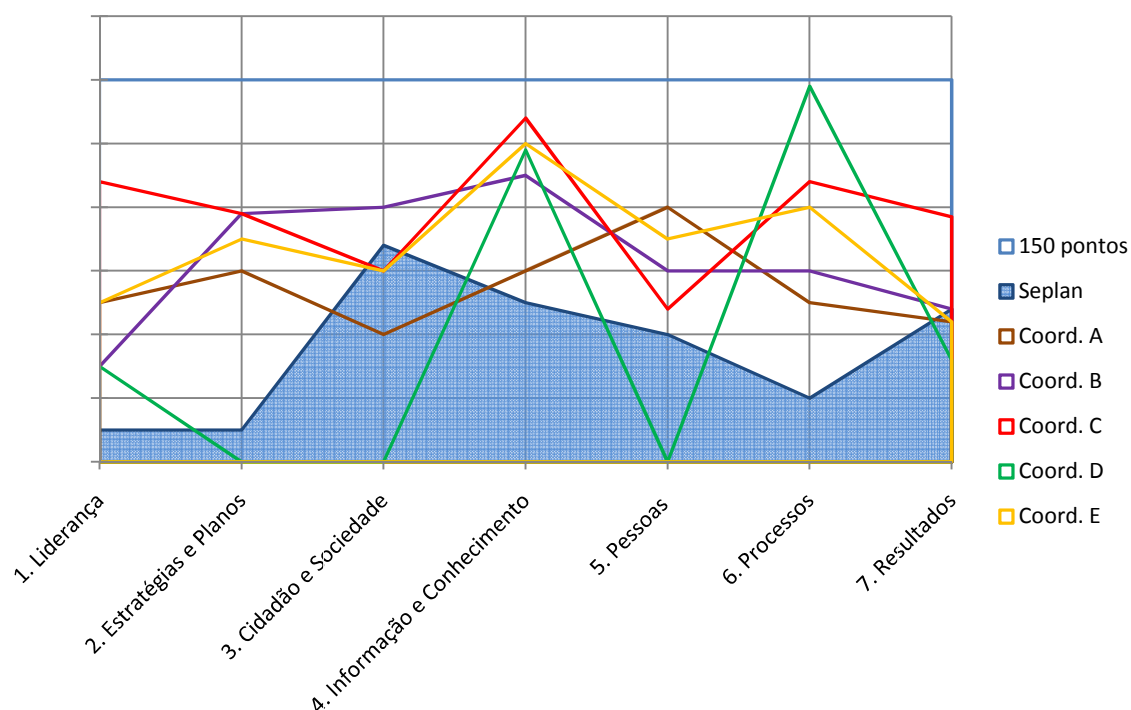
Fonte: Elaboração própria (2008).

O Gráfico 11 corrobora claramente com a dedução descrita, por ser possível identificar as diferentes figuras geométricas formadas, decorrentes das pontuações diferenciadas entre todas as unidades analisadas.

Apesar do Gráfico 12 conter as mesmas informações do anterior, sua exposição possibilita melhor percepção quanto ao comparativo dos critérios das Coordenadorias em relação à Seplan, enquanto que o Gráfico 11 permite visualização mais adequada quanto ao atendimento dos critérios em relação ao modelo do Gespública.

Salientando o que foi inferido a partir do Gráfico 11, este simplifica a compreensão de que, em geral, nos critérios em que a Seplan possui melhor avaliação, os seus setores apresentam desempenho contrário e vice-versa.

Gráfico 12 – Comparativo dos Perfis das Coordenadorias e com a Seplan - Área



Fonte: Elaboração própria (2008).

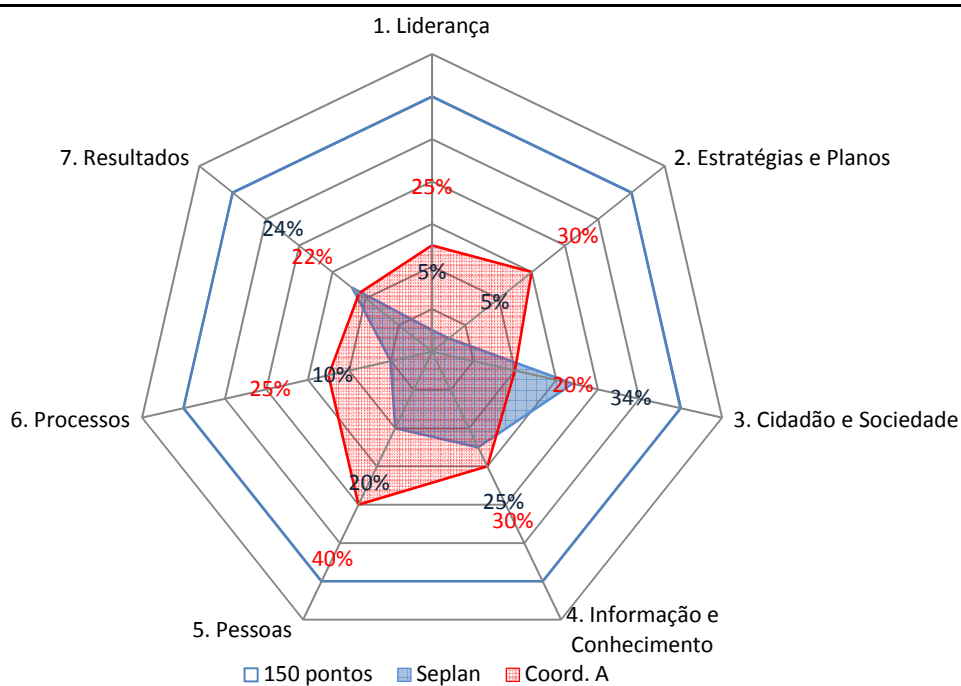
O intento de investigar as relações entre os diagnósticos da Seplan e de seus setores estudados será melhor cotejado nas próximas seções, por apurar separadamente as Coordenadorias, comparando-as com a Secretaria, enquanto que esta seção tratou de apresentá-las num único conjunto, obtendo assim, uma visão mais contextual e generalizada. A partir deste ponto, será possível verificar a hipótese H4, sua aceitação ou refutação.

#### 8.2.2.1. Seplan e Coordenadoria A

Importante ressaltar que o setor, ora comparado com a Secretaria, apontou com a segunda menor avaliação dentre seus pares e, ainda assim, detecta-se melhor diagnóstico do que a Seplan.

Contudo, a Secretaria obteve avaliação superior nos critérios Cidadão e Sociedade e Resultados, com destaque para o primeiro. Todavia, a Coordenadoria A logrou desempenho elevado nos demais critérios confrontados com a Secretaria.

Gráfico 13 – Comparativo Seplan e Coordenadoria A



Fonte: Elaboração própria (2008).

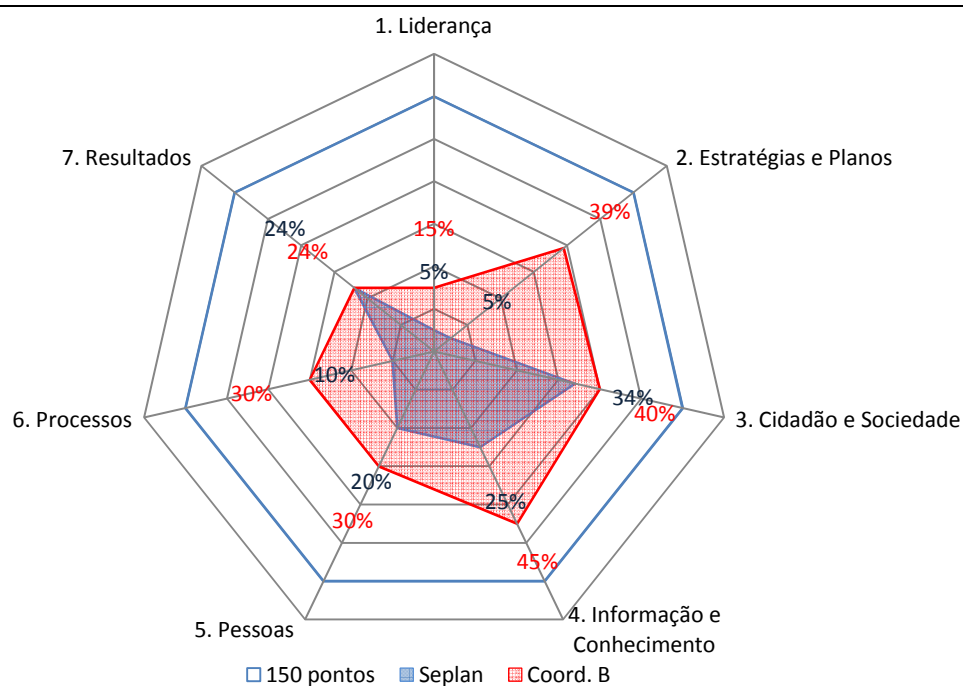
Oportuno destacar que o setor A configura-se como um modelo de gestão harmônico, variando entre 20% e 30%, exceto por um critério. Independente da pontuação, o equilíbrio da gestão é benéfico para a organização por denotar atendimento equânime dos critérios, não preterindo uns em decorrência dos demais.

#### 8.2.2.2. *Seplan e Coordenadoria B*

O setor comparado demonstra superioridade acentuada em cinco dos sete critérios, amenizada em Cidadão e Sociedade e equivalente em Resultados.

As divergências mais realçadas encontram-se nos critérios Estratégias e Planos, Informação e Conhecimento e Processos.

Gráfico 14 – Comparativo Seplan e Coordenadoria B



Fonte: Elaboração própria (2008).

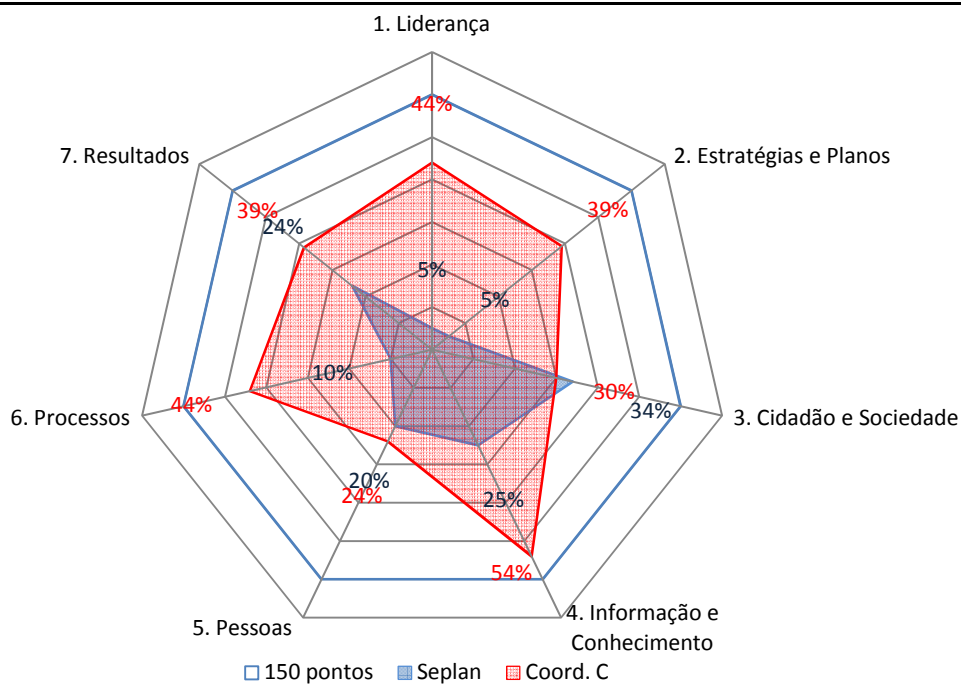
No entanto, no setor B, o critério Liderança não logrou resultado compatível com os demais, figurando como um potencial de melhoria a ser explorado, contrabalançando todo o modelo de gestão.

#### 8.2.2.3. Seplan e Coordenadoria C

A Coordenadoria C foi a melhor avaliada dentre os setores estudados, com isto observa-se um desnível exacerbado na comparação em tela, com variações que chegam a 39%, a exemplo do critério Liderança.

Entretanto, observa-se um descompasso no modelo de gestão do setor C, nos critérios Pessoas e Cidadão e Sociedade. O primeiro destoa notadamente dos demais, enquanto que o segundo chega a ser superado na comparação com a Secretaria.

Gráfico 15 – Comparativo Seplan e Coordenadoria C



Fonte: Elaboração própria (2008).

A arquitetura apresentada da gestão do setor C, apesar de alcançar pontuação diferenciada, não contribui para uma boa gestão, pois negligencia dois critérios em detrimento dos demais.

#### 8.2.2.4. Seplan e Coordenadoria D

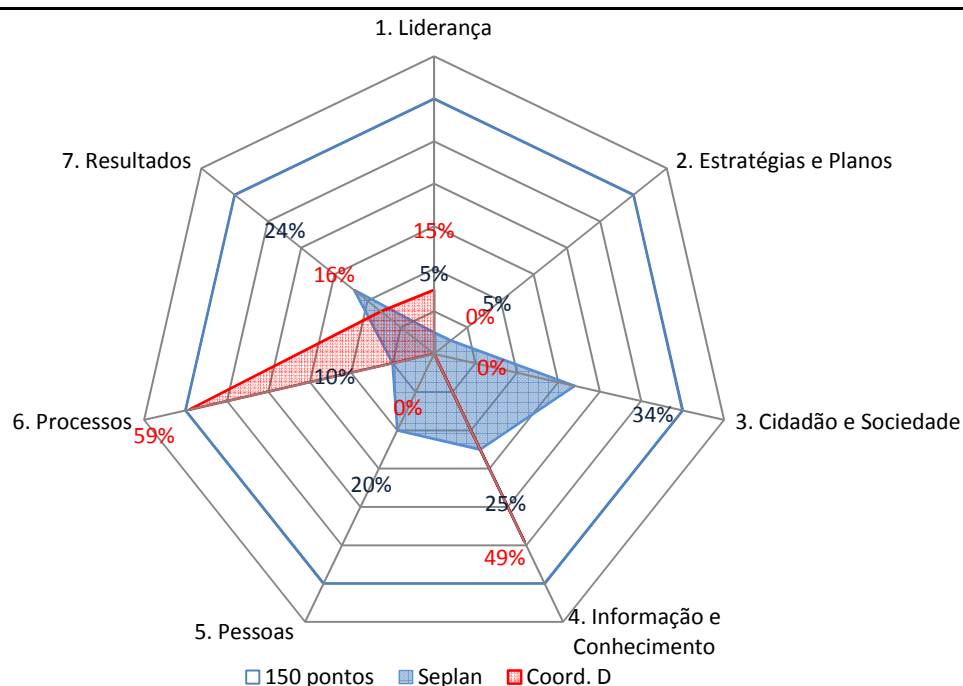
A Coordenadoria D foi diagnosticada com pontuação abaixo da verificada para a Seplan, porém ressalta-se, mais uma vez, o fato do critério Cidadão e Sociedade não ser aplicado ao setor.



A fragilidade do setor D está exposta nos aspectos relacionados a Estratégias e Planos, Pessoas e Liderança, com os dois primeiros avaliados como “inadequados ou inexistente”, sequer pontuando.

Ainda que com baixa avaliação, o setor D possui modelo de gestão distinto do modelo da Seplan, assim como as outras Coordenadorias dispostas até então.

Gráfico 16 – Comparativo Seplan e Coordenadoria D



Fonte: Elaboração própria (2008).

Desproporcionalmente, o setor D apresenta excelentes resultados nos critérios Processos e Informação e Conhecimento, porém isto não deve ser considerado como fator positivo, pois existe um desnível muito acentuado em relação aos demais tópicos analisados no diagnóstico.

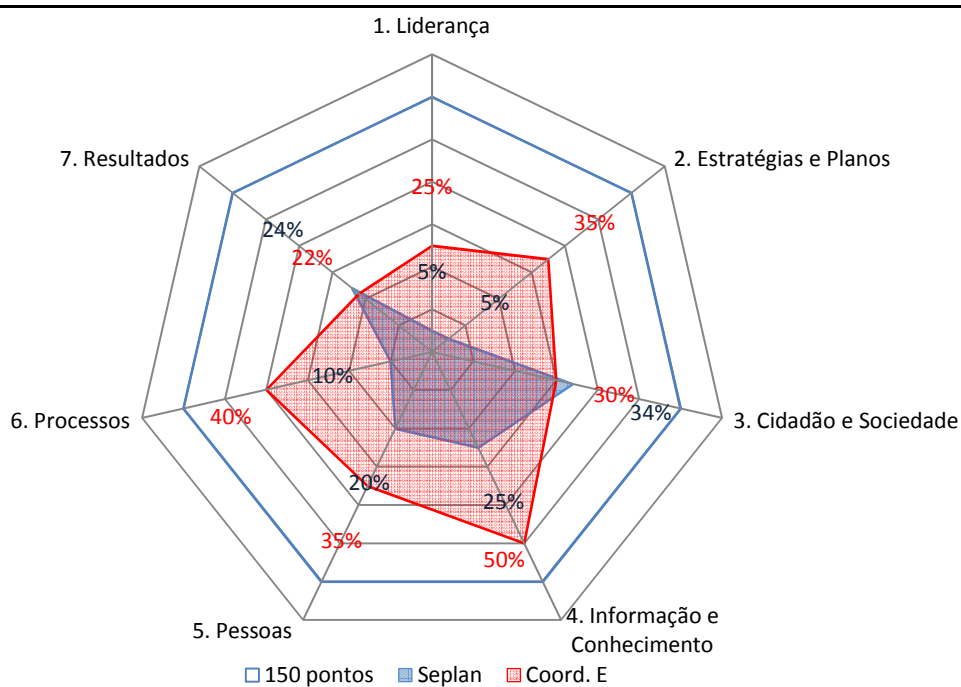
### 8.2.2.5. Seplan e Coordenadoria E

O último setor a ser comparado também manifesta itens muito superiores quando comparados com a Secretaria. Apesar disto, dois critérios apresentaram desempenho inferior em relação à Seplan, são eles: Cidadão e Sociedade e Resultados.

A primeira análise já deduz o disparate no modelo de gestão, com critérios destacando-se demasiadamente perante outros, proporcionando um quadro de desequilíbrio gerencial.

O critério Informação e Conhecimento destaca-se, pressupondo uma administração fundamentada nas informações. O critério Processos também assume importante papel para o setor E, o que infere uma administração criteriosa e padronizada.

Gráfico 17 – Comparativo Seplan e Coordenadoria E



Fonte: Elaboração própria (2008).

Nítido se faz o aspecto comum entre todos os setores, quando comparados com a Secretaria: os perfis de gestão deles são, além de diferentes entre si, antagônicos em relação à Seplan.

Esta informação subsidia a análise da suposição levantada pela hipótese H4, que enuncia que os resultados das Coordenadorias exprimem similaridade com a Secretaria no seu modelo de gestão, pressupondo, assim, que aqueles sofrem influências nos critérios estudados, o que, no caso estudado, foi refutado, pois não expressa a realidade identificada após os resultados dos diagnósticos.

## **9. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES**

A pesquisa ora apresentada teve o intuito de proporcionar evolução no conhecimento teórico a respeito do debate acerca dos processos de reforma do Estado, das propostas para uma administração pública gerencial e dos instrumentos contemporâneos para o gerencialismo público, associado ao conhecimento empírico do estudo de perfil de uma importante Secretaria municipal.

Diante da compilação dos dados, esta dissertação proporciona aos setores estudados iniciar a implantação do Programa para a qualidade proposto pelo governo federal. Ao realizar o diagnóstico da Secretaria de Planejamento, Urbanismo, Meio Ambiente e Desenvolvimento da Gestão de Camaçari-BA, um passo significativo foi dado para a saída do estado de inércia gerencial e inovativo inerentes às instituições públicas.

As informações obtidas na análise dos setores e da Secretaria confirmam a assertiva de Deming (1990, p. 336), indicando que os “esforços e métodos para a melhoria da qualidade e da produtividade estão, [...] na maioria dos órgãos governamentais, fragmentados, sem nenhuma diretriz geral adequada, nenhum sistema integrado para um aperfeiçoamento contínuo”.

As diferenças de gestão apresentadas pelos setores estudados comprovam que inexistem uma linha condutora, havendo, então, ilhas de gestão isoladas. Entretanto, estas

não figuram como ilhas de excelência, mas sim como unidades gerenciadas de forma desarmônica.

As conseqüências desta falta de identidade entre as Coordenadorias e entre estas e a Secretaria são bastante nocivas às organizações, pois num “clima de fragmentação, as pessoas andam em direções diferentes, sem consciência do que as outras pessoas estão fazendo. Elas não têm nenhuma chance de trabalhar pelo melhor para a empresa” (DEMING, 1990, p. 336).

Apesar de ter sido evidenciado que os critérios observados na Seplan não interferem, positiva ou negativamente, no desempenho dos setores examinados, pode-se inferir que a baixa pontuação atribuída à liderança da Secretaria e ao seu processo de estratégia, podem ser responsáveis pela falta de alinhamento da gestão entre eles. A liderança deveria conduzir a organização, baseada nas estratégias e diretrizes definidas.

O alinhamento estratégico é a conduta atual mais coerente para as organizações, tratando-se do exercício de uma nova competência. Com isto, “a estratégia deixa de ser um restrição e passa a funcionar como um instrumento do alinhamento entre pessoas e estruturas” (MARINI, 2003, p. 2). Corroborando o autor, desta forma, com a importância da estratégia para sustentar as ações institucionais de forma equilibrada, preventiva e em congruência com as transformações emergentes da atualidade. Entretanto, nesta pesquisa, mostrou-se negligenciada ou preterida.

O rendimento da liderança, certamente, interfere nos avanços organizacionais, sendo necessária uma mudança cultural e de atitudes da liderança da Secretaria, pois a contribuição da alta administração para implantação da qualidade é fator chave, uma vez que ela possui maior alavancagem que qualquer outro setor nas suas decisões e “suas políticas podem limitar a qualidade ou estimular uma melhoria contínua” (AGUAYO, 1993, p. 73).

Os contrastes observados podem trazer conseqüências, até mesmo, graves para a organização, pois segundo Deming (1990)

os melhores esforços tomados isoladamente, cada um avançando em múltiplas direções sem a devida orientação baseada em princípios, podem causar danos profundos. Pense no caos que se instalaria se cada um desse o melhor de si, sem realmente saber o que fazer (DEMING, 1990, p. 14).

Corroborando com o Deming (1990), Aguayo (1993) afirma que deve haver uma mudança de percepção quanto à idéia de que cada setor possui desempenho independente. Mesmo que esta assertiva não tenha sido verificada nos resultados apresentados, é notório que os setores não devem atuar com diretrizes diversas entre si e em relação ao todo.

Acrescente-se a isto, o nível de complexidade existente na gestão de um município com características peculiares como o de Camaçari, com dinâmica urbana conturbada e problemas iminentes decorrentes disto. Sem qualquer orientação do caminho a seguir, os setores podem assumir estratégias antagônicas, podendo acarretar numa Secretaria sem rumo definido.

O fato de ter havido mudança na gestão da Secretaria, sem que houvesse mudanças significativas nos setores subordinados, pode explicar essa incongruência constatada.

Por conseguinte, o único traço da administração gerencial, mais especificamente do *public service oriented*, que pode ser observado na Seplan é a orientação para o cidadão, por ter sido o item de melhor avaliação dentre os demais. Entretanto, a falta de uma diretriz organizacional e a independência entre os setores torna inviável este comparativo, pois, provavelmente, características da administração burocrática e da

gerencial podem ser encontradas em diferentes graus para cada uma das unidades existentes, a depender do estilo gerencial dos seus responsáveis.

Ante as asseverações dos autores abordados neste trabalho de que a burocracia weberiana sequer foi implantada devidamente, que a Nova Administração Pública surgiu para substituí-la, mas que em todos esses processos evolutivos, algumas características que se desejavam superar continuaram presentes, e perante os resultados demonstrados, pode-se deduzir que a Seplan nem mesmo implantou a burocracia da reforma dos anos 30, basta verificar seu desempenho nos critérios referentes aos processos, ao planejamento estratégico e, dentro do critério pessoas, o item equivalente ao treinamento e capacitação.

Como exposto anteriormente, as reformas e suas propostas acabam por sobrepor-se tanto no que querem superar, quanto no que pretendem implantar. Associa-se a isto, a não identificação da Seplan com qualquer proposta de reforma. Conforme Penteado Filho (1998),

A lenta expansão da burocracia no Brasil, principalmente a partir de 1930, e sua convivência [...] com amplos setores dominados pelo patrimonialismo [...], parecem atestar que o modelo gerencial deverá conviver, por um período considerável de tempo, com os modelos burocrático e patrimonialista (PENTEADO FILHO, 1998, p. 9).

Vale ressaltar que o referencial teórico abordado deixa claro que, apesar desta camada de problemas e soluções, as reformas foram pensadas, definidas e iniciadas, algumas avançando bastante, com resultados diversos e pontuais, alguns positivos, outros negativos.

Considerando que a implantação da burocracia, que visava combater o patrimonialismo, o empreguismo e a corrupção, e a primeira tentativa de se estabelecer uma administração gerencial se deram em períodos ditatoriais e, ainda assim, as

características que pretendiam combater se fazem presentes até hoje, mesmo após os esforços para a instauração da administração gerencial, ainda que transmutadas, o fato da Seplan não ter implantado qualquer tipo de reforma ou ideais advindos destas, permite deduzir que os traços repudiados nas reformas anteriores, ressalte-se que coexistiram às estas, podem subsistir mais intensa e desgovernadamente, mesmo que não explícitos.

As soluções atuais para a administração pública, conforme visto, adéquam os pontos positivos dos modelos das propostas diversas: burocracia, gerencialismo puro, *consumersmo* e *public service orientation*, além da vertente societal<sup>15</sup>. Partindo desse contexto, salienta-se a premência da aplicação dos preceitos retratados nas reformas, quais sejam, pois os males combatidos nas propostas destas reformas podem ser iminentes na organização estudada. Cabe salientar que não foi objeto de estudo identificar se estes encontram-se imbricados na unidade de análise deste caso, então não é possível afirmar ou negar sua existência. Contudo, é plausível inferir que estão presentes.

No campo teórico, como tratado na segunda seção, a reforma gerencial discutida a partir dos anos 70, no seio da crise que assolava os governos, em muitos momentos procurou focar o tamanho do Estado, porém como ressalta Martins (1997, p. 3), não se atentou que o problema não era mais ou menos Estado, “o núcleo da questão não é quantitativo, mas qualitativo”. Desta forma, a evolução do processo de instauração da Nova Gestão Pública procurou adaptar-se, através das críticas e realidade observada, apropriando-se de instrumentos do setor privado, mas que incorporaram o espírito da política e cidadania.

---

<sup>15</sup> Não sendo objeto de estudo desta pesquisa. Ver Ana Paula Paes de Paula, 2005.



Visto que o advento da Nova Administração Pública não pressupõe a burocracia como estágio preliminar, ao contrário, pretende substituí-la, a sua implantação pode ser iniciada sem que se faça necessário percorrer todo o processo histórico apresentado nas propostas de reforma. Entretanto, importante salientar que mesmo que se pretenda uma ruptura de um modelo abominado, certas características pontuais são preservadas.

A princípio, as primeiras intervenções que devem ser iniciadas pela Secretaria têm, ao mesmo tempo, caráter gerencial e burocrático. A liderança e o sistema de planejamento e estratégia são aspectos daquele, enquanto que a identificação, padronização e melhoramento dos processos são pontos tipicamente burocráticos.

Com os resultados obtidos, espera-se que se instaure na Secretaria um desejo de mudança e a percepção de premência desta. Desta forma, acredita-se que a exposição do diagnóstico de gestão da Secretaria estimule a inquietude para avançar nos pontos observados.

Contudo, não basta imaginar que mudanças pontuais, favorecidas perante a precisão do diagnóstico, são suficientes para alcançar estágios significativos de uma administração eficiente, eficaz e, principalmente, efetiva. Para tanto, deve-se implantar e semear a cultura de avaliação continuada, objetivando implantar as intervenções necessárias e, ao longo do tempo, verificar o progresso da gestão.

Admite-se que os objetivos almejados nesta pesquisa foram alcançados. Partindo do geral que era obter o perfil de gestão, além de um dos específicos que era realizar o mesmo diagnóstico em cinco Coordenadorias específicas. Tão importante quanto estes, os conceitos e fundamentos do Modelo de Excelência de Gestão, do Programa Gespública foram difundidos na Secretaria, pelo menos entre os técnicos participantes da pesquisa, o que, de certa forma, já foi bastante positivo, pois nenhum destes conhecia o Programa.

Restam apenas dois objetivos específicos, que poderão ser verificados apenas ao longo do tempo. O primeiro refere-se a instigar a autocrítica do modelo de gestão da Secretaria e o seguinte trata-se de implantar o Gespública e sua continuidade, não fazendo com que esta iniciativa se interrompa nesta pesquisa.

Desta forma, acredita-se que a pesquisa logrou êxito empiricamente, devido às informações reunidas e agora disponíveis ao setor estudado para que utilize da forma que lhe couber, instituindo a ponte para grandes avanços para uma gestão participativa, voltada para os resultados e com foco nos cidadãos.

Entretanto, dois principais pontos se apresentam como limitações para a pesquisa: falta de maior participação de colaboradores nas avaliações e; não contribuição de consultores do Gespública. Quanto maior for a participação de colaboradores, mais fidedigno o diagnóstico se constitui e melhor e mais rapidamente é feita a disseminação dos conceitos e metodologias do Programa de Qualidade. Quanto ao segundo aspecto, a participação de uma equipe do Gespública favorece melhor ensinamento sobre o mesmo, com oficinas de capacitação precedendo a auto-avaliação, além do *know how* dos consultores. Mesmo assim, acredita-se que o estudo seguiu o encadeamento necessário para o exame, resultando num diagnóstico confiável e bastante próximo do real.

Alguns autores (PAULA, 2005; MARTINS, 1997) salientam a dificuldade de avaliação dos resultados da implantação da Nova Gestão Pública, principalmente sua vertente mais atual, a PSO. Acrescenta-se a isto, a dificuldade encontrada a respeito de informações e dados quanto à efetividade da implantação dos programas de qualidade no setor público, salvo em pesquisas específicas abordando apenas um dos critérios ou particularidades. Neste contexto, algumas pesquisas tornam-se iminentes para trabalhos futuros, quais sejam:

1 – Traçar o perfil de gestão das principais Prefeituras baianas ou mesmo do Governo do Estado, tratando a *accountability* de forma proativa e proporcionando uma autocrítica no setor público;

2 – Verificar as dificuldades de implantação dos programas de qualidade no setor público;

3 – Analisar, nas instituições que evoluem no modelo de qualidade para o setor público, se o bom desempenho registrado configura-se em benefícios reais para os cidadãos-usuários dos seus serviços, através da constatação da imagem percebida por estes antes e depois da implantação e dos resultados positivos dos programas;

4 – Apurar o grau de conhecimento e interesse dos servidores em participar de programas de qualidade voltado para o setor público, identificando a disseminação destes programas e a predisposição do funcionalismo público em participar deles;

5 – Comparar instituições que promovem programas de qualidade em níveis de maturidade diferentes, com outras que não aplicam, no intuito de verificar se existe efetividade para os públicos de interesse.

## REFERÊNCIAS

ABRÚCIO, Fernando Luiz. **O impacto do modelo gerencial na Administração Pública**: Um breve estudo sobre a experiência internacional recente. Cadernos ENAP. 52 p. Brasília. 1997.

\_\_\_\_\_; PÓ, Marcos Vinícius. **Trajetórias da Literatura sobre reforma do Estado (1995-2002)**: transformações e desafios para a pesquisa em administração pública. ENAP. Brasília. 2002.

AGUAYO, Rafael. Dr. Deming: o americano que ensinou a qualidade total aos japoneses. Editora Record. Rio de Janeiro. 1993. Trad. Luiz Carlos do Nascimento Silva. Tit original: Dr. Deming: the american who taught the japanese about quality.

ANDRIOLO, Leonardo José. A Reforma do Estado de 1995 e o Contexto Brasileiro. **Anais do XXX Encontro ANPAD**. Salvador. 2006.

ARAGÃO, Cecília Vescovi de. Burocracia, eficiência e modelos de gestão pública: um ensaio. **Revista do Serviço Público**. ENAP. n 3. ano 49. 104-132 p. Brasília. 1997.

ARAÚJO, B. J. de. Intervenção econômica e democracia. In: **Estado e Capitalismo no Brasil**. Carlos Estevam Martins (org.). São Paulo. Hucitec. 1977.

AZEVEDO, S. de; ANDRADE, L. A. G. de. A reforma do Estado e a questão federalista: reflexões sobre a proposta de Bresser Pereira. In: **Reforma do Estado e democracia no Brasil**: dilemas e perspectivas. Eli Diniz e Sérgio de Azevedo (org.). Brasília. Editora Universidade de Brasília. 1997.

BARRETO, Helena Motta Sales. **Crise e Reforma do Estado Brasileiro**. Editora UFJF. Juiz de Fora. 2000.

BRASIL, Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Senado. Brasília. 1988.

\_\_\_\_\_. **Estatuto das Cidades**: guia para implementação pelos municípios e cidadãos. Brasília. 2008. Disponível em <<http://www.estatutodacidade.org.br>>. Acesso em 20 de agosto de 2008.

\_\_\_\_\_. Ministério da Administração e Reforma do Estado. A reforma administrativa na imprensa. **Cadernos MARE da Reforma do Estado**. n. 7. Brasília. 1997.

\_\_\_\_\_. Ministério da Administração e Reforma do Estado. A reforma do aparelho do Estado e as mudanças constitucionais. **Cadernos MARE da Reforma do Estado**. n. 6. Brasília. 1997.

\_\_\_\_\_. Ministério da Administração e Reforma do Estado. A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. **Cadernos MARE da Reforma do Estado**. n. 1. Brasília. 1997.

\_\_\_\_\_. Ministério da Administração e Reforma do Estado. Exposição no Senado sobre a reforma da administração pública. **Cadernos MARE da Reforma do Estado**. n. 3. Brasília. 1997.

\_\_\_\_\_. Ministério da Administração e Reforma do Estado. Plano de reestruturação e melhoria gestão do MARE. **Cadernos MARE da Reforma do Estado**. n. 5. Brasília. 1997.

\_\_\_\_\_. Ministério da Administração e Reforma do Estado. Programa da qualidade e participação na administração pública. **Cadernos MARE da Reforma do Estado**. n. 4. Brasília. 1997.

\_\_\_\_\_. Ministério da Administração e Reforma do Estado. O conselho de reforma do Estado. **Cadernos MARE da Reforma do Estado**. n. 8. Brasília. 1997.

\_\_\_\_\_. Ministério da Administração e Reforma do Estado. Os avanços da reforma na administração pública: 1996-1998. **Cadernos MARE da Reforma do Estado**. n. 15. Brasília. 1997.

\_\_\_\_\_. Ministério da Administração e Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília. 1995.

\_\_\_\_\_. Ministério da Administração e Reforma do Estado. Programa de modernização do poder executivo federal. **Cadernos MARE da Reforma do Estado**. n. 16. Brasília. 1997.

\_\_\_\_\_. Ministério da Administração e Reforma do Estado. Questões sobre a reforma administrativa. **Cadernos MARE da Reforma do Estado**. n. 10. Brasília. 1997.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GESPÚBLICA. **Instrumento para Avaliação da Gestão Pública**. Brasília. 2004.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GESPÚBLICA. **Instrumento para Avaliação da Gestão Pública** – 250 pontos. Brasília. 2007.

BUENO, Ricardo Luiz Pereira. Estudos Organizacionais, Reforma Administrativa e Eficiência: uma convergência possível? **Anais do XXX Encontro ANPAD**. Salvador. 2006.

CAJAZEIRA, Jorge Emanuel Reis; BARBIERI, José Carlos. Responsabilidade Social e Excelência Empresarial: Um Estudo com Empresas Ganadoras do Prêmio Nacional da Qualidade. **Anais do XXX Encontro ANPAD**. Salvador. 2006.

CAMAÇARI (Município). Lei nº 807, de 24 de julho de 2007. Modifica a estrutura organizacional da Administração Pública Municipal. **Diário Oficial do Município**. n. 212. 27 jul. Camaçari. 2007.

CAMAÇARI. Secretaria de Planejamento e Meio Ambiente. **Perfil e Diagnóstico: 2000-2005**. 119 p. Camaçari. 2006.

CARDOSO, Fernando Henrique. Reforma do Estado. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter (Org.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. FGV. Brasília. 1999.

CARVALHO, André Borges de. As Vicissitudes da Reforma Gerencial no Brasil: uma abordagem analítica. **Anais do XXIII Encontro ANPAD**. Foz do Iguaçu. 1999.

CASTRO, Rodrigo Batista de. Eficácia, Eficiência e Efetividade na Administração Pública. **Anais do XXX Encontro ANPAD**. Salvador. 2006.

COSTA, Frederico Lustosa da. Condicionantes da reforma do Estado no Brasil. **X Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**. Santiago, Chile. 2005. Disponível em <[http://www.clad.org.ve/siare/biblo\\_a.html](http://www.clad.org.ve/siare/biblo_a.html)> acesso em 10 de maio de 2007.

DEMING, William Edwards. **Qualidade: a revolução da administração**. Rio de Janeiro. 1990.

DINIZ, Eli. **Crise, reforma do Estado e governabilidade**. Cap. 5. FGV. Rio de Janeiro. 1995.

FADUL, Élvia; SOUZA, Antônio Ricardo de. Políticas de Reformas da Administração Pública Brasileira: Uma Compreensão a partir de seus Mapas Conceituais. **Anais do XXIX Encontro ANPAD**. Brasília. 2005.

FAORO, R. **Os Donos do Poder** – Formação do patronato político brasileiro. 7ª Ed. Editora Globo. Rio de Janeiro. 1987.

FERREIRA, André Ribeiro. **Análise comparativa do Prêmio Qualidade do Governo Federal com outros Prêmios nacionais e internacionais de Qualidade**. Dissertação (Mestrado). Fundação Getúlio Vargas. Brasília. 2003.

FUNDAÇÃO NACIONAL DA QUALIDADE. **Caderno Auto-Avaliação**. São Paulo. 2007a.

\_\_\_\_\_. **Cadernos de Excelência: Liderança**. São Paulo. 2007b.

\_\_\_\_\_. **Cadernos de Excelência: Estratégias e Planos**. São Paulo. 2007c.

\_\_\_\_\_. **Cadernos de Excelência: Cliente e Sociedade**. São Paulo. 2007d.

\_\_\_\_\_. **Cadernos de Excelência: Informação e Conhecimento**. São Paulo. 2007e.

\_\_\_\_\_. **Cadernos de Excelência: Pessoas**. São Paulo. 2007f.

\_\_\_\_\_. **Cadernos de Excelência: Processos**. São Paulo. 2007g.

- \_\_\_\_\_. **Cadernos de Excelência: Resultados.** São Paulo. 2007h.
- \_\_\_\_\_. **Conceitos Fundamentais: Resultados.** São Paulo. 2007i.
- \_\_\_\_\_. **Relatório Anual 2006 da Fundação Nacional da Qualidade.** São Paulo. 2007j.
- \_\_\_\_\_. **Rumo à Excelência.** São Paulo. 2007k.

GALVÃO, Lavínia de Lima. **Medição de desempenho organizacional:** as práticas em organizações brasileiras participantes do Programa da Qualidade no Serviço Público. Dissertação (Mestrado). Universidade de Brasília. Brasília. 2001.

GRESSLER, Lori Alice. **Introdução à pesquisa:** projetos e relatórios. 2 ed. São Paulo. 295 p. 2004.

GUEDES, Ceres de Cerqueira. **A Efetividade do Instrumento de Avaliação da Gestão no Setor Público.** Dissertação (Mestrado). UFBA. Salvador. 2002.

KETTL, Donald F. A revolução global: reforma da administração do setor público. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter (Org.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial.** FGV. Brasília. 1999.

LIMA, Paulo Daniel Barreto. **Excelência em gestão pública:** a trajetória e a estratégia do gespública. Editora Qualitymark. 248 p. Rio de Janeiro 2007.

LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil de. As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos. **Revista do Serviço Público.** ENAP. n. 2. ano 49. 5-30 p. Brasília. 1998.

MARINI, Caio Márcio. Aspectos Contemporâneos do Debate sobre Reforma da Administração Pública no Brasil: a agenda herdada e as novas perspectivas. **VIII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública.** Panamá. 28-31. Outubro. 2003.

\_\_\_\_\_. Aspectos Contemporâneos do Debate sobre Reforma da Administração Pública no Brasil: a agenda herdada e as novas perspectivas. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado – RERE.** Instituto de Direito Público da Bahia. n. 1. Salvador. 2005. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br>>. Acesso em: 10 de agosto de 2008.

\_\_\_\_\_. Crise e reforma do Estado: uma questão de cidadania e valorização do servidor. **Revista do Serviço Público.** Ano 47, v. 120, n.3, p.5-33, set./dez. Brasília. 1996.

MARTINS, Humberto Falcão. Administração para o Desenvolvimento: a relevância em busca da disciplina. **Governança e Desenvolvimento.** Ano 1. 2004.

\_\_\_\_\_. Administração Pública Gerencial e Burocracia: a persistência da dicotomia entre política e administração. **Revista del CLAD**. 1997. Disponível em <<http://www.humbertofalcaomartins.com.br>>. Acesso em: 15 de agosto de 2008.

MARTINS, Luciano. **Reforma da Administração Pública e cultura política no Brasil**: uma visão geral. ENAP. n. 8. Brasília. 1995. Trad. Istvan Vadja. Tit original: Reformo f Public Administration and Political Culture in Brazil: na overview.

MATTA, João Eurico. Breves reflexões sobre 60 anos desde a introdução do gerencialismo no governo da Bahia (1942 – 2002). In: **GESTÃO pública**: a trajetória da função administração no Estado da Bahia. Fundação Luís Eduardo Magalhães. Cadernos FLEM n. 6. Salvador. 2003.

MELLO, Carlos Palma de; MONTEIRO, Augusto de Oliveira. Reforma do Estado e Programas de Qualidade: Uma Avaliação dos Resultados do Programa de Qualidade em Obras Públicas do Estado da Bahia. **Anais do XXIX Encontro ANPAD**. Brasília. 2005.

MENDES, Vera Lúcia Peixoto Santos. Inovação gerencial na administração pública, cidadania e direitos dos brasileiros. **Anais do XXV Encontro ANPAD**. Campinas-SP. 2001.

\_\_\_\_\_. **Inovação gerencial na administração pública**: um estudo na esfera municipal no Brasil. Tese (Doutorado). UFBA. Salvador. 2000.

NOGUEIRA, M. A. A crise da gestão pública: do reformismo quantitativo a um caminho qualitativo de reforma do Estado. **Cadernos FUNDAP 21**. São Paulo. 1996.

OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. **Reinventando o governo**. ENAP. Brasília. 1994.

PACHECO, Regina Silva. Proposta de reforma do aparelho do Estado no Brasil. In: PETRUCCI, Vera; SCHWARZ, Leticia (Org.). **Administração Pública Gerencial**: a reforma de 1995: ensaios sobre a reforma administrativa brasileira no limiar do século XXI. ENAP. Brasília. 1999.

PAULA, Ana Paula Paes de. **Por uma Nova Gestão Pública**. FGV. Rio de Janeiro. 2005.

PENTEADO FILHO, Paulo de Arruda. Desafios e Oportunidades da Reforma do Estado no Brasil: a Questão das Organizações Sociais. **Anais do XXII Encontro ANPAD**. Foz do Iguaçu. 1998.

PEREIRA, José Matias. Reforma do Estado e transparência: estratégia do controle da corrupção no Brasil. **VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**. Lisboa. Portugal, 8-11, Outubro. 2002.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **A Crise da “Nova República”**. Novos Estudos 23. São Paulo. CEBRAP. 1989.



\_\_\_\_\_. A reforma do aparelho do Estado e a Constituição brasileira. In: **Texto para discussão**. ENAP. 23 f. 1995.

\_\_\_\_\_. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**. ENAP. n. 1 (jan-abr). v. 120. Brasília. 1996.

\_\_\_\_\_. Estratégia e estrutura para um novo Estado. **Revista do Serviço Público**. ENAP. n. 1 (jan-abr). Brasília. 1997.

\_\_\_\_\_. Exposição no Senado sobre a reforma da administração pública. **Cadernos MARE da reforma do Estado**. n. 3. 1997.

\_\_\_\_\_. SPINK, Peter. **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. FGV. Brasília. 1999.

PAULA, Ana Paula Paes de. Administração Pública Gerencial e Construção Democrática no Brasil: Uma abordagem crítica. **Anais do XXV Encontro ANPAD**. Campinas-SP. 2001.

PIERANTI, Octavio Penna; RODRIGUES, Silvia; PECCI, Alketa. Governança e *New Public Management*: Convergências e Contradições no Contexto Brasileiro. **Anais do XXXI Encontro ANPAD**. Rio de Janeiro. 2007.

PINHO, José Antônio Gomes de. Reforma do Aparelho do Estado: Limites do Gerencialismo frente ao Patrimonialismo. In: **Organização & Sociedade**. V. 5. N. 12. EAUFBA. P. 59-79. 1998.

TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DA BAHIA. **Introdução à Administração Municipal Brasileira**. Salvador. 1997.

SANTOS, Clézio Saldanha dos. E Como Fica a Questão do Controle dos Serviços Públicos no Novo Gerencialismo? **Anais do XXV Encontro ANPAD**. Campinas-SP. 2001.

SOUZA, Antônio Ricardo de; ARAÚJO, Vinícios de Carvalho. O estado da reforma: balanço da literatura em gestão pública (1994/2002). In: **Revista do Serviço Público**. Ano 54. n. 2. Brasília. 2003.

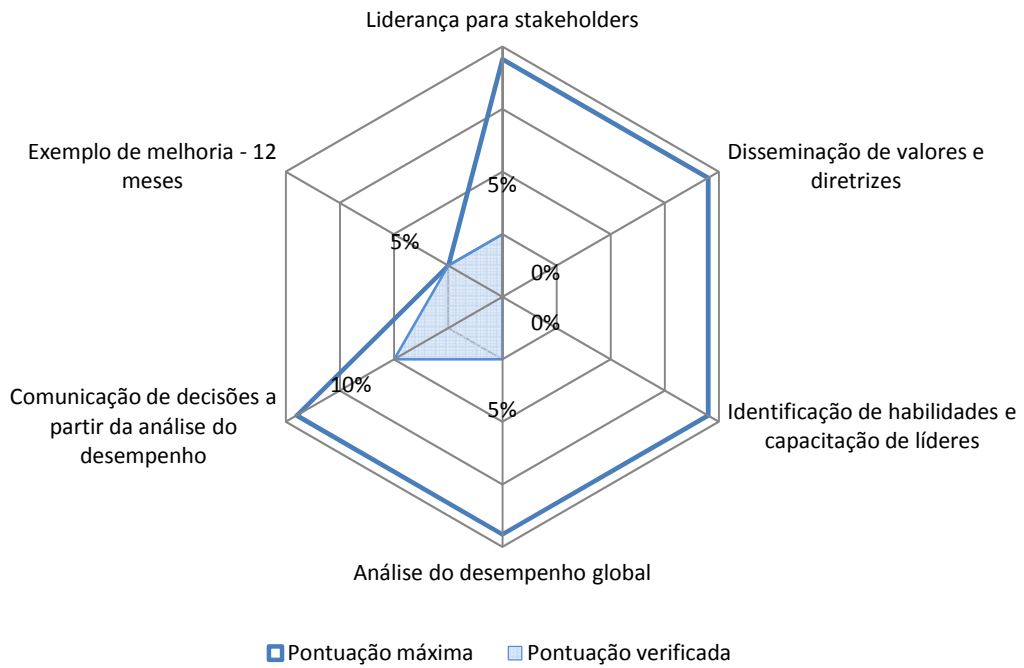
VERGARA, Sylvia Constant; CORRÊA, Vera Lúcia de Almeida (Org). **Propostas para uma Gestão Pública Municipal Efetiva**. FGV. Salvador. 2004.

VIEIRA, Marcelo Rodrigues. **A experiência de modernização da administração pública do Estado da Bahia nos últimos cinquenta anos (1955 a 2004)**. Dissertação (Mestrado). Universidade Salvador. 2006.

## **APÊNDICE A**

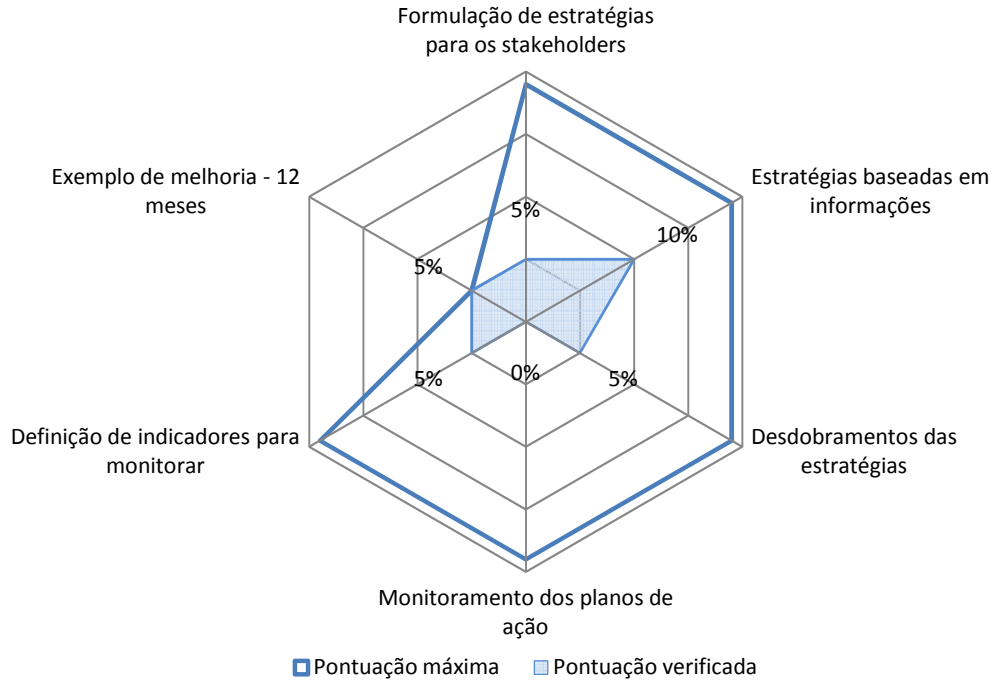
### **COORDENADORIA A: GRÁFICOS DETALHADOS DOS CRITÉRIOS**

Gráfico 18 – Decomposição do critério Liderança – Coord. A



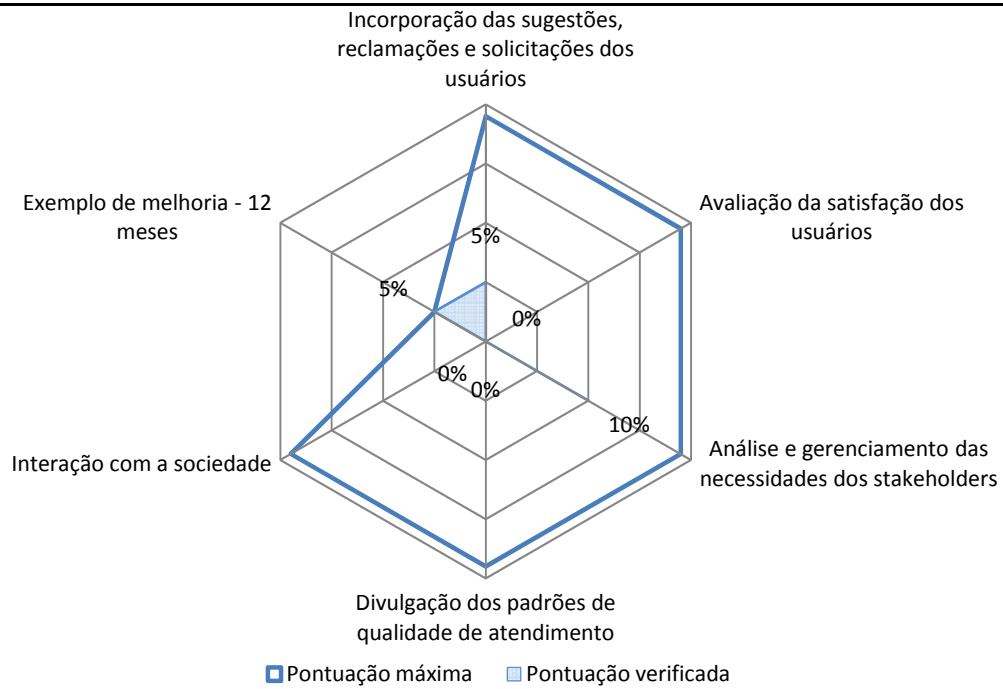
Fonte: Elaboração própria (2008).

Gráfico 19 – Decomposição do critério Estratégias e Planos – Coord. A



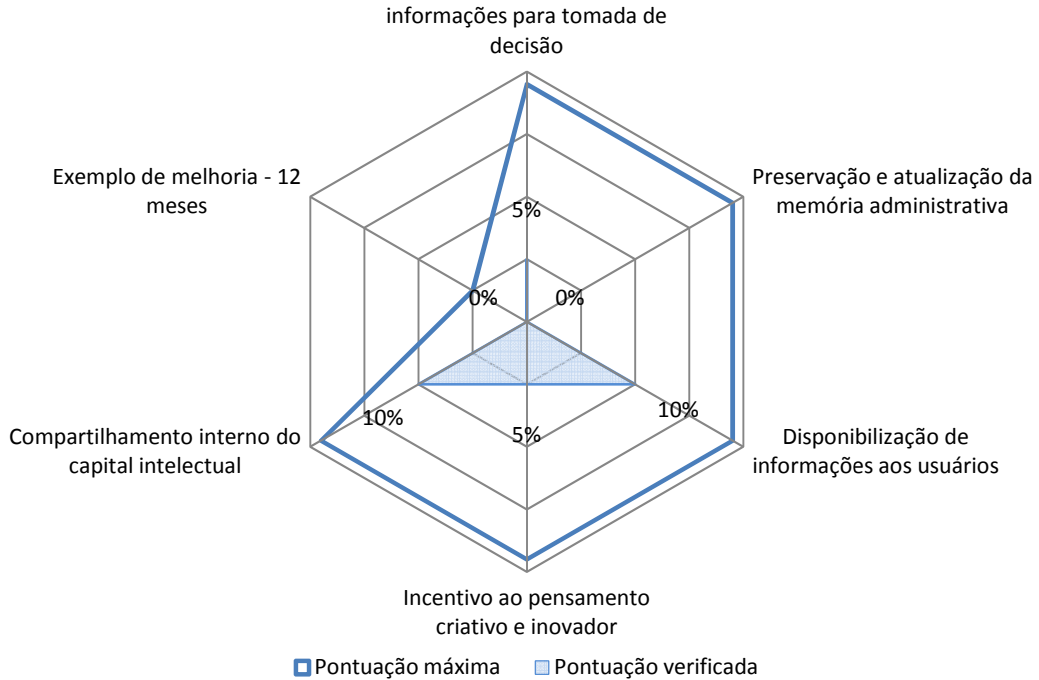
Fonte: Elaboração própria (2008).

Gráfico 20 – Decomposição do critério Cidadão e Sociedade – Coord. A



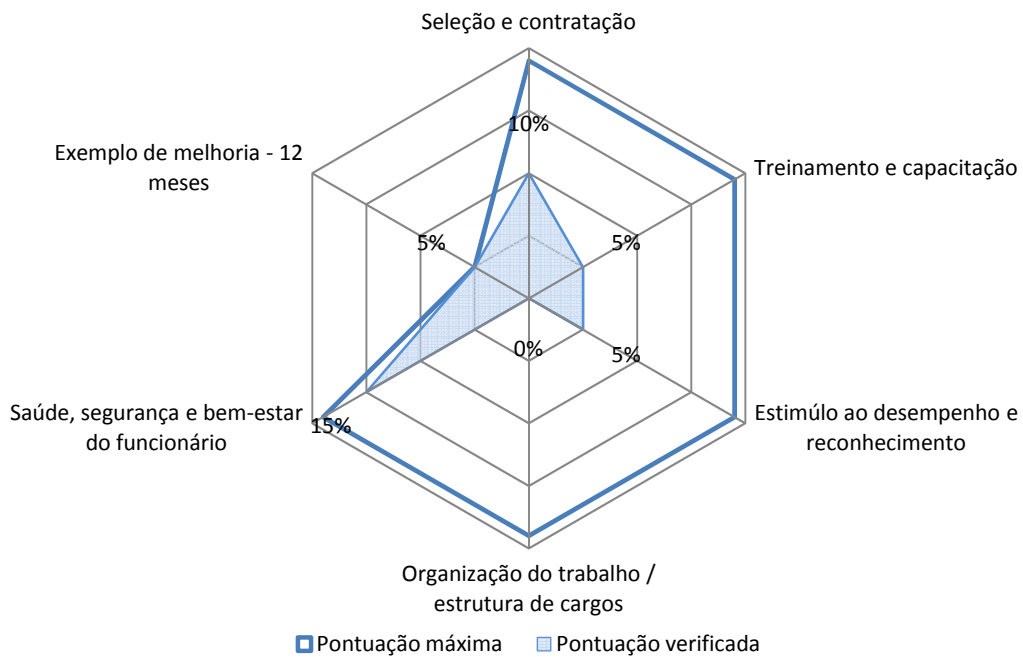
Fonte: Elaboração própria (2008).

Gráfico 21 – Decomposição do critério Informação e Conhecimento – Coord. A



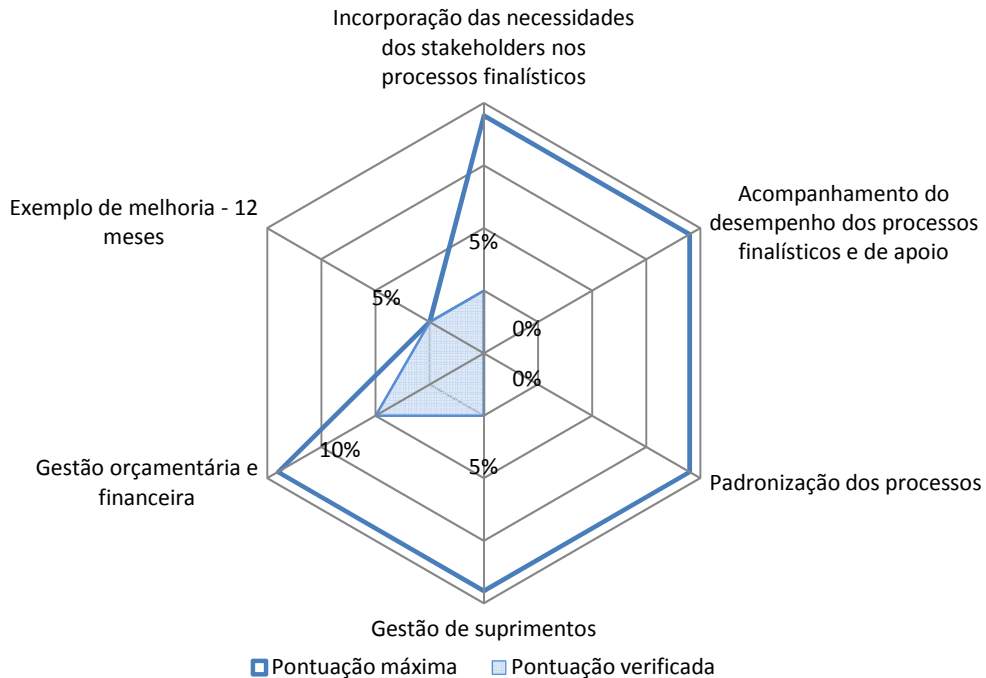
Fonte: Elaboração própria (2008).

Gráfico 22 – Decomposição do critério Pessoas – Coord. A



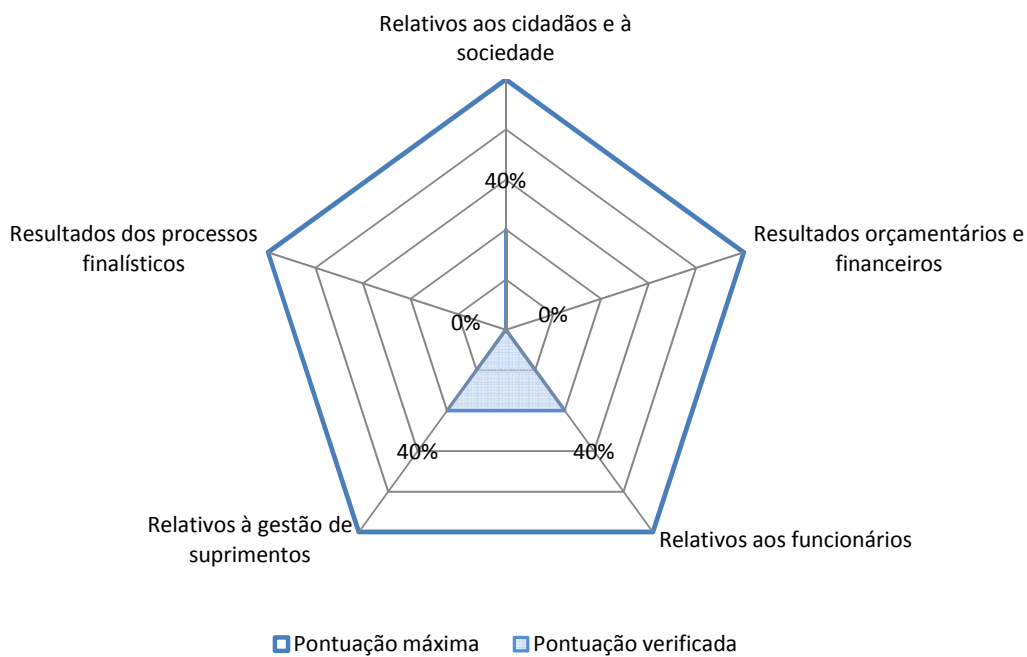
Fonte: Elaboração própria (2008).

Gráfico 23 – Decomposição do critério Processos – Coord. A



Fonte: Elaboração própria (2008).

Gráfico 24 – Decomposição do critério Resultados – Coord. A

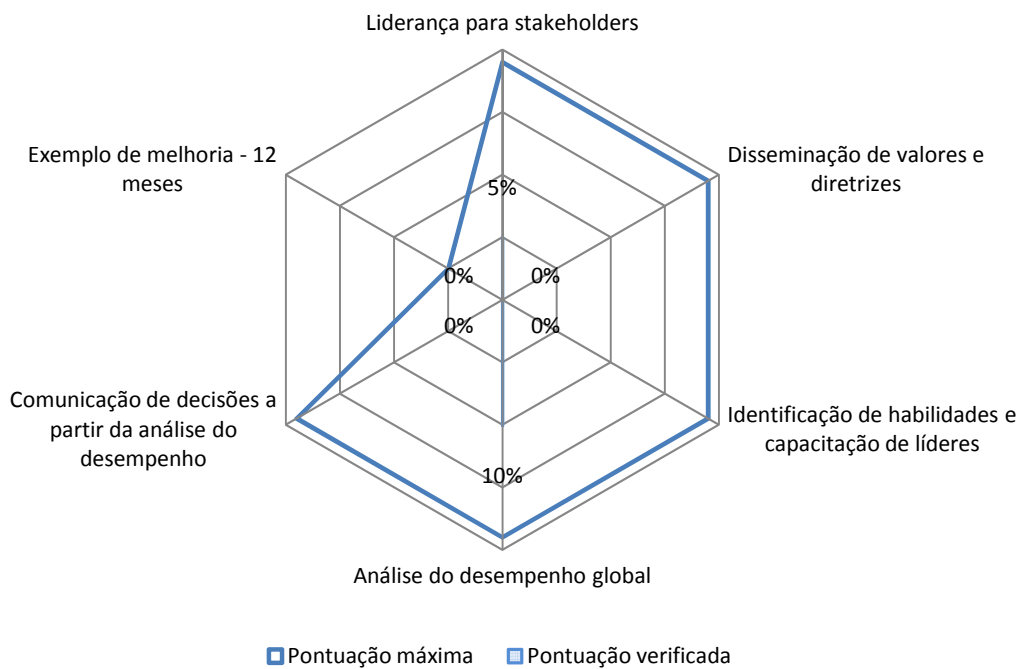


Fonte: Elaboração própria (2008).

## **APÊNDICE B**

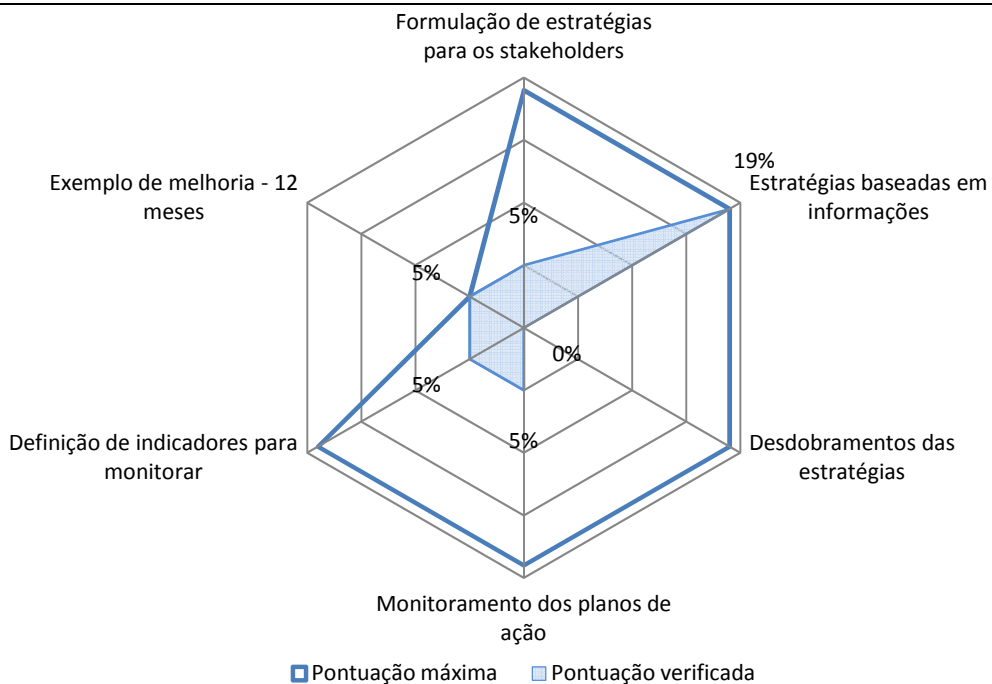
### **COORDENADORIA B: GRÁFICOS DETALHADOS DOS CRITÉRIOS**

Gráfico 25 – Decomposição do critério Liderança – Coord. B



Fonte: Elaboração própria (2008).

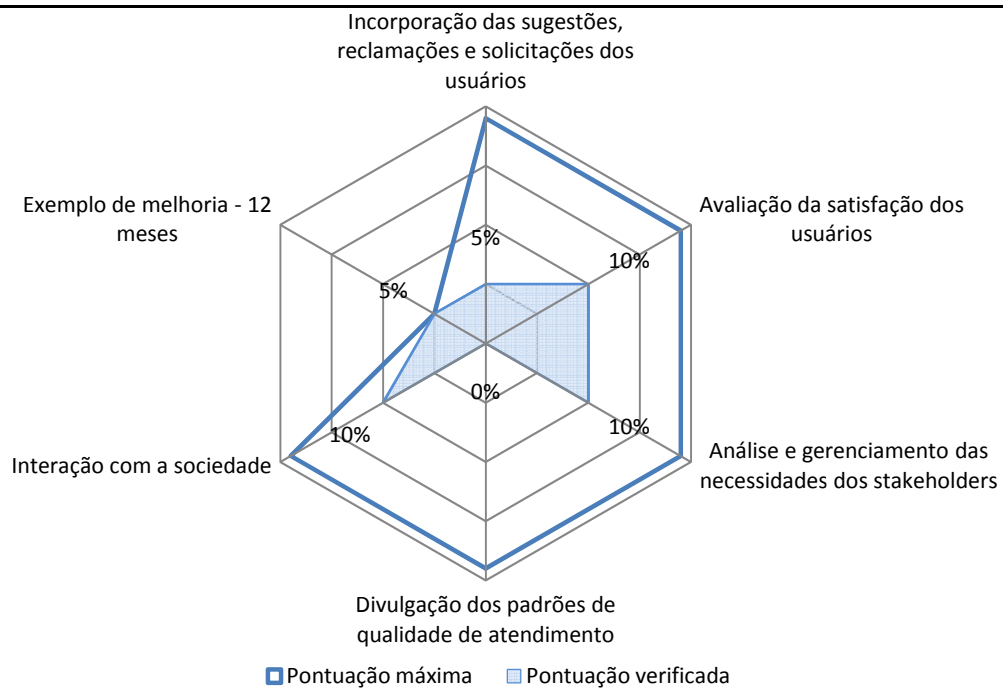
Gráfico 26 – Decomposição do critério Estratégias e Planos – Coord. B



Fonte: Elaboração própria (2008).

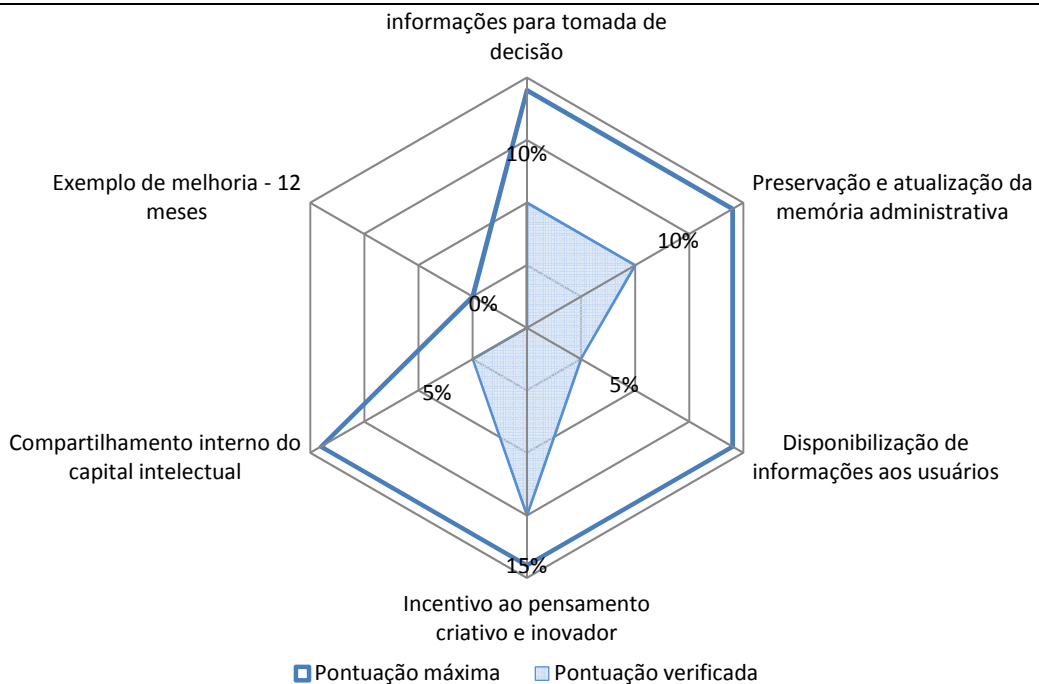


Gráfico 27 – Decomposição do critério Cidadão e Sociedade – Coord. B



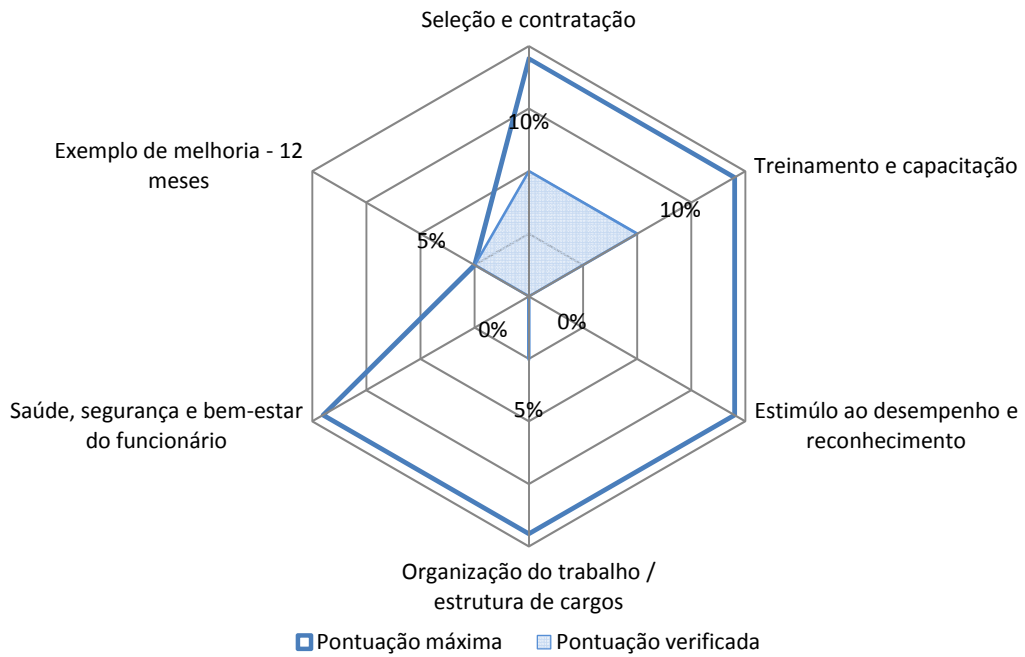
Fonte: Elaboração própria (2008).

Gráfico 28 – Decomposição do critério Informação e Conhecimento – Coord. B



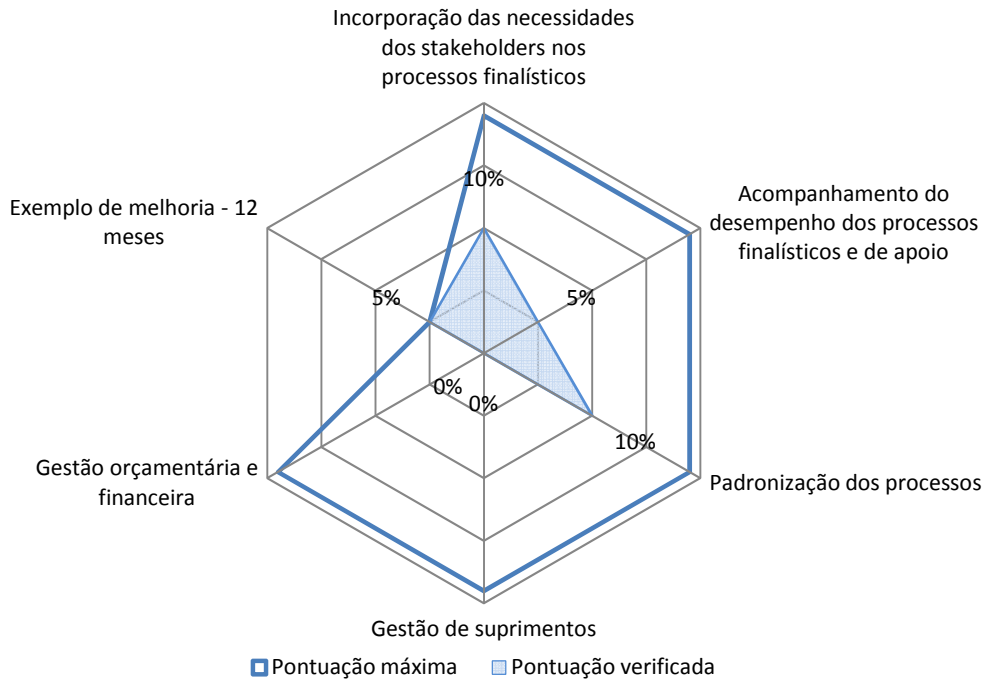
Fonte: Elaboração própria (2008).

Gráfico 29 – Decomposição do critério Pessoas – Coord. B



Fonte: Elaboração própria (2008).

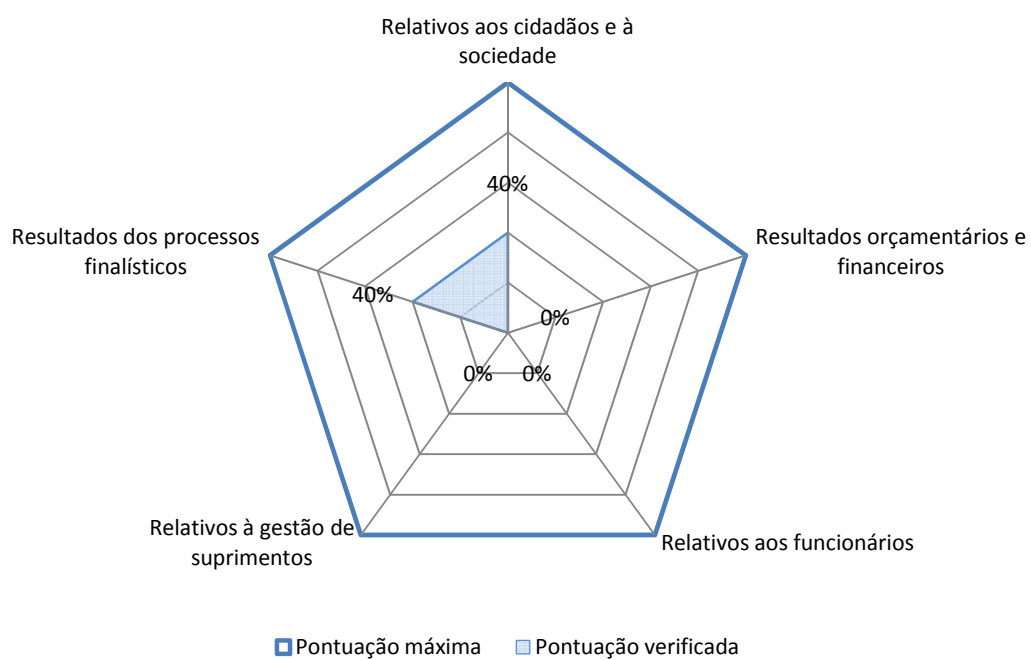
Gráfico 30 – Decomposição do critério Processos – Coord. B



Fonte: Elaboração própria (2008).

Gráfico 31 – Decomposição do critério Resultados – Coord. B

---



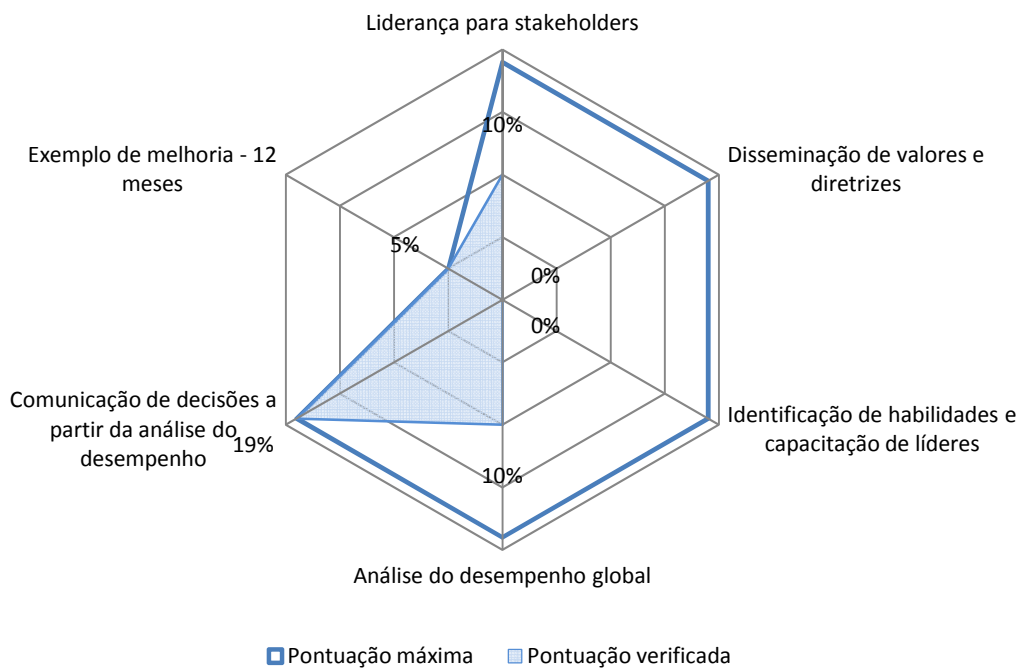
---

Fonte: Elaboração própria (2008).

## **APÊNDICE C**

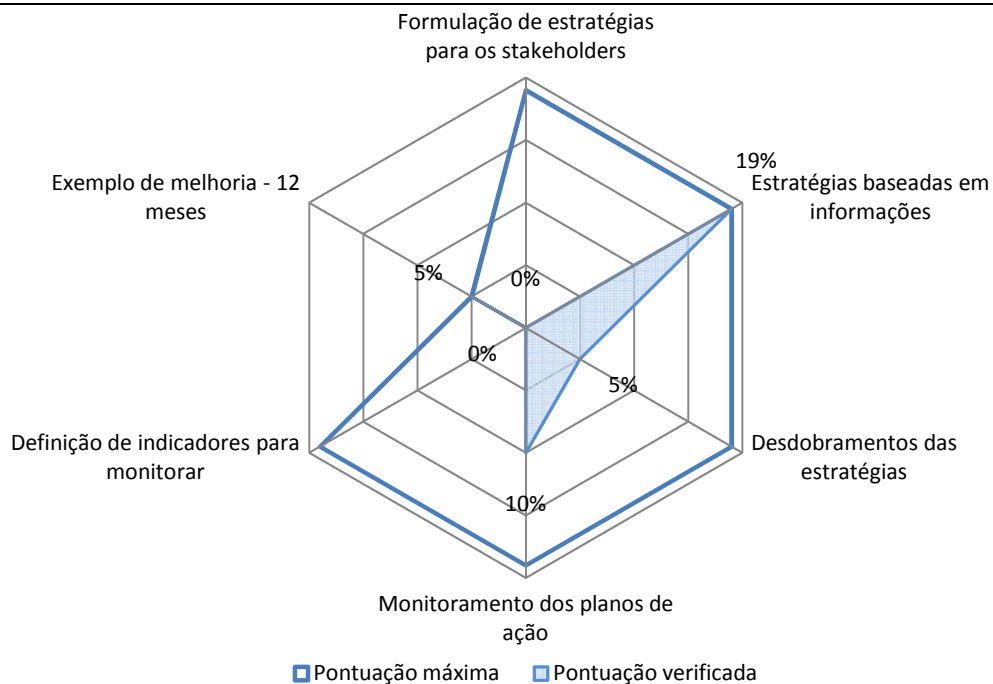
### **COORDENADORIA C: GRÁFICOS DETALHADOS DOS CRITÉRIOS**

Gráfico 32 – Decomposição do critério Liderança – Coord. C



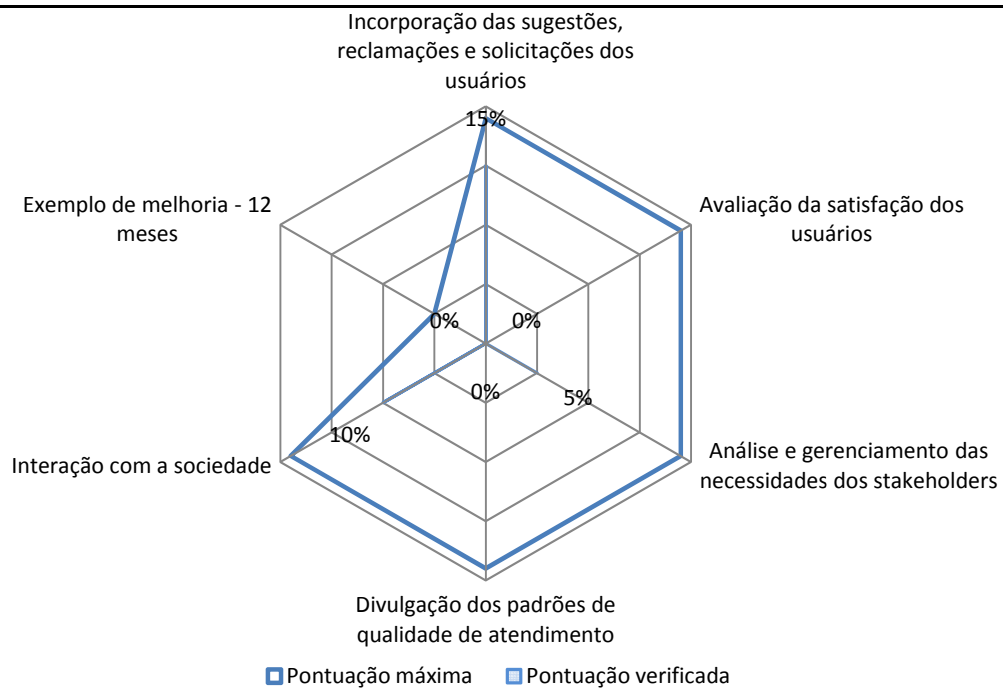
Fonte: Elaboração própria (2008).

Gráfico 33 – Decomposição do critério Estratégias e Planos – Coord. C



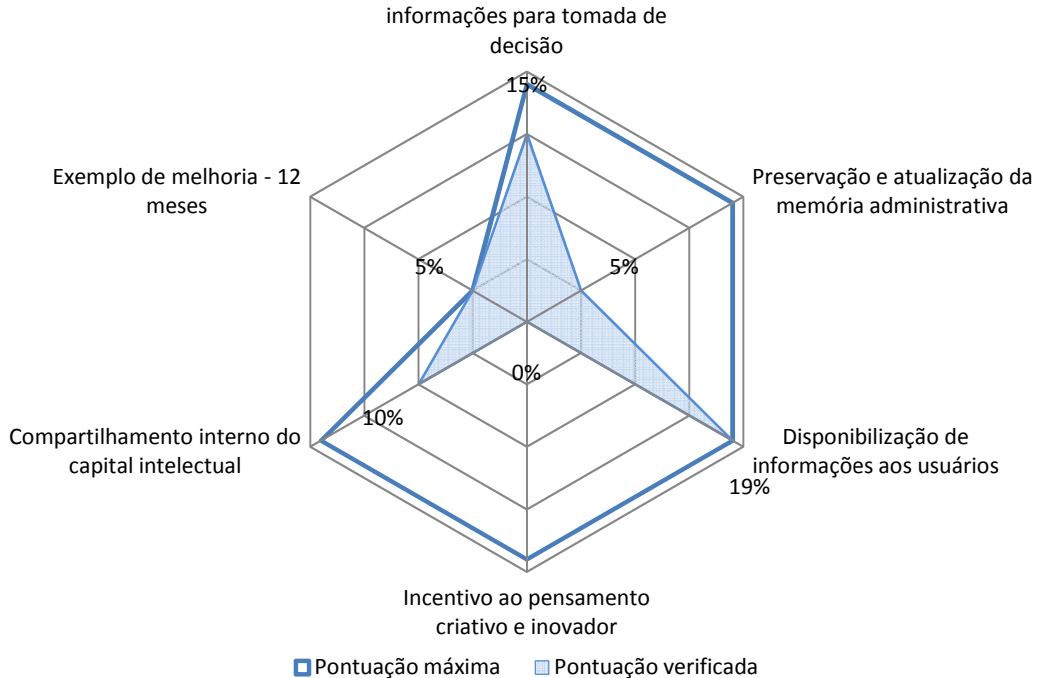
Fonte: Elaboração própria (2008).

Gráfico 34 – Decomposição do critério Cidadão e Sociedade – Coord. C



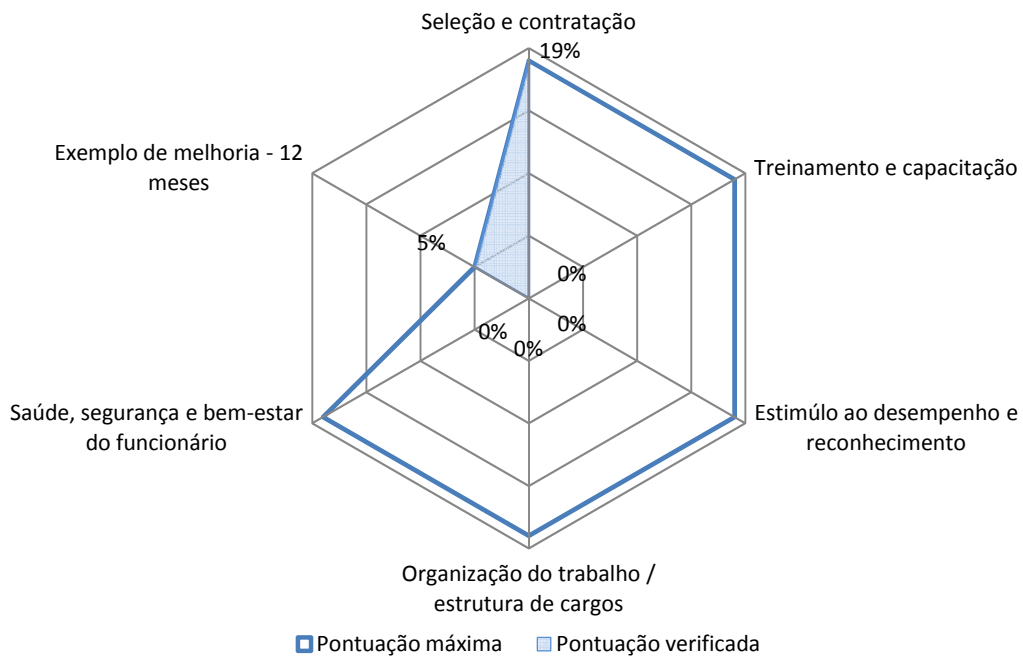
Fonte: Elaboração própria (2008).

Gráfico 35 – Decomposição do critério Informação e Conhecimento – Coord. C



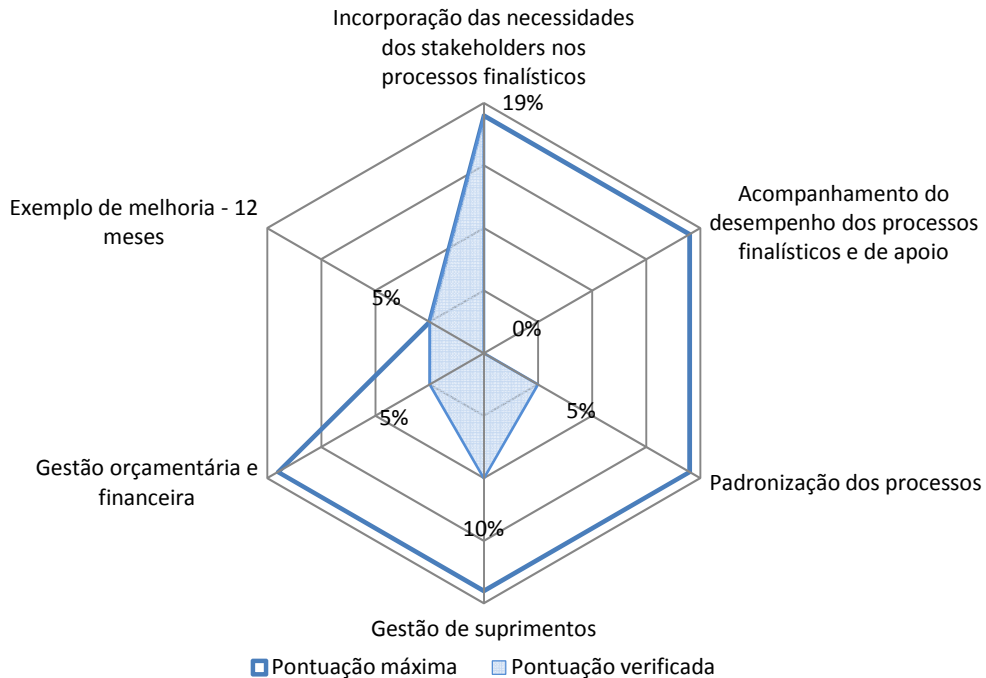
Fonte: Elaboração própria (2008).

Gráfico 36 – Decomposição do critério Pessoas – Coord. C



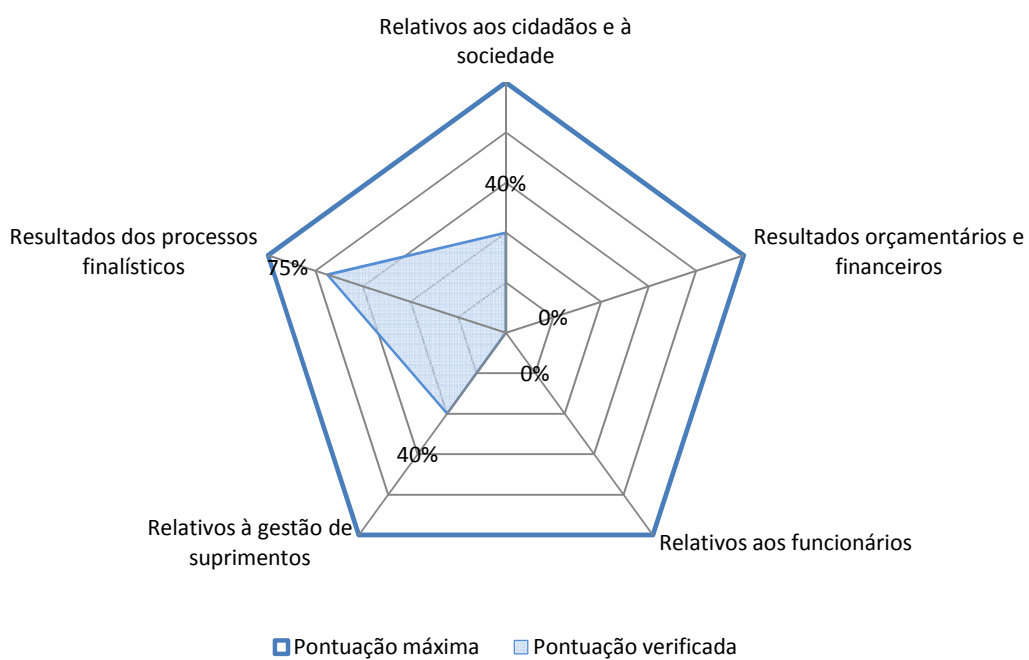
Fonte: Elaboração própria (2008).

Gráfico 37 – Decomposição do critério Processos – Coord. C



Fonte: Elaboração própria (2008).

Gráfico 38 – Decomposição do critério Resultados – Coord. C



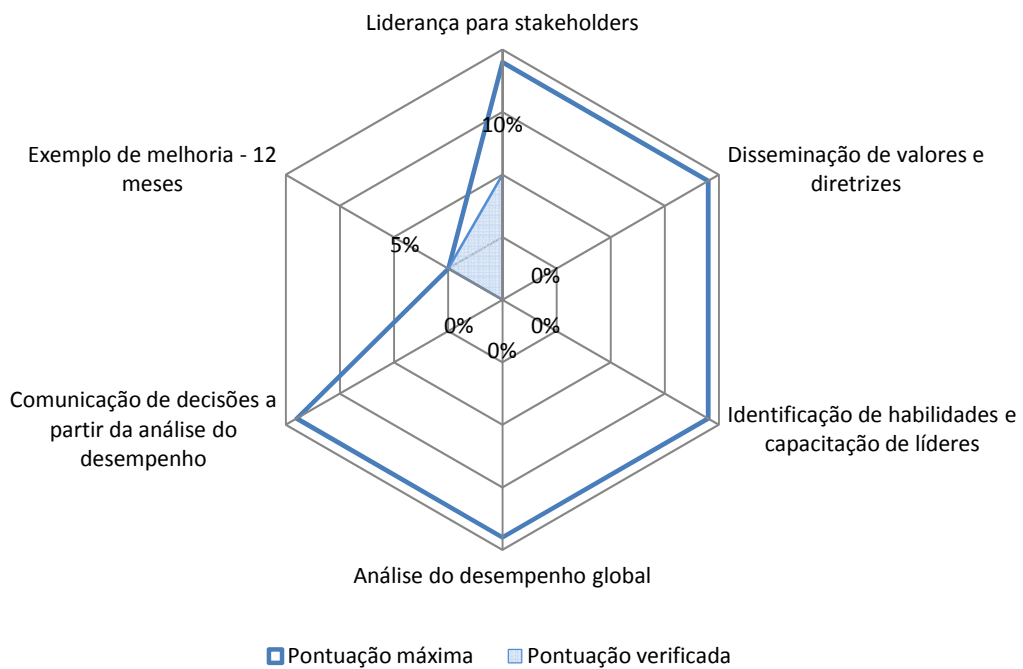
Fonte: Elaboração própria (2008).



## **APÊNDICE D**

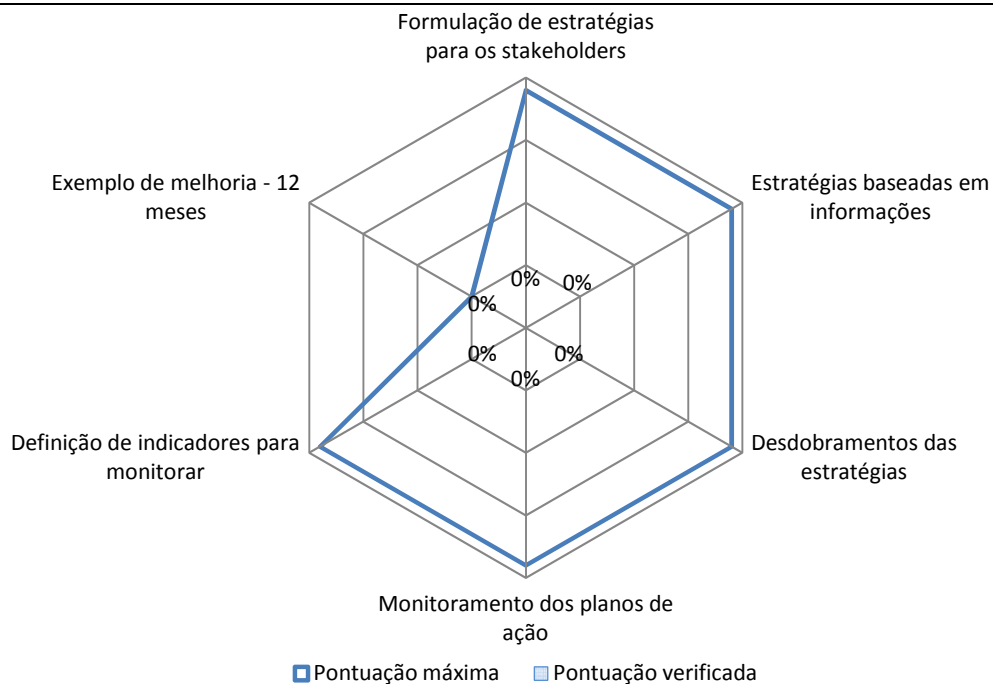
### **COORDENADORIA D: GRÁFICOS DETALHADOS DOS CRITÉRIOS**

Gráfico 39 – Decomposição do critério Liderança – Coord. D



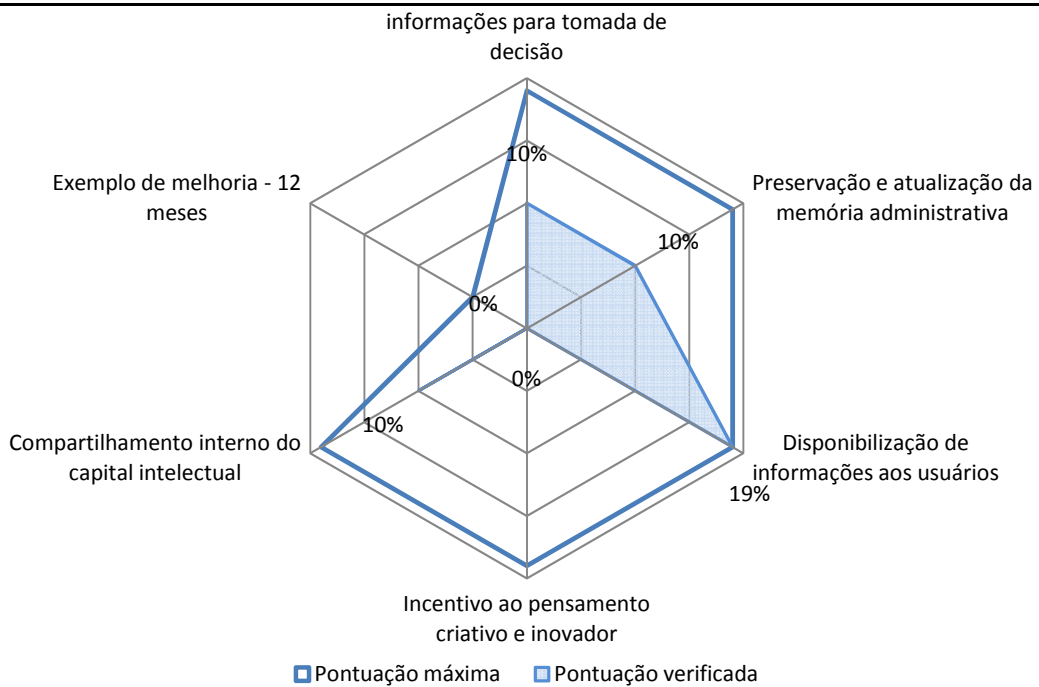
Fonte: Elaboração própria (2008).

Gráfico 40 – Decomposição do critério Estratégias e Planos – Coord. D



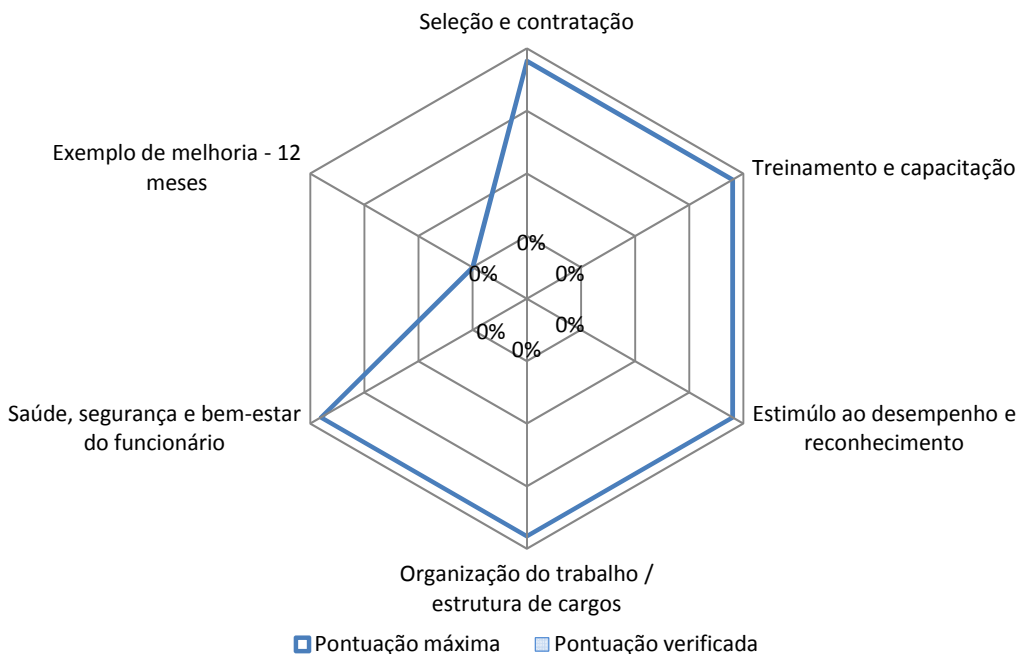
Fonte: Elaboração própria (2008).

Gráfico 41 – Decomposição do critério Informação e Conhecimento – Coord. D



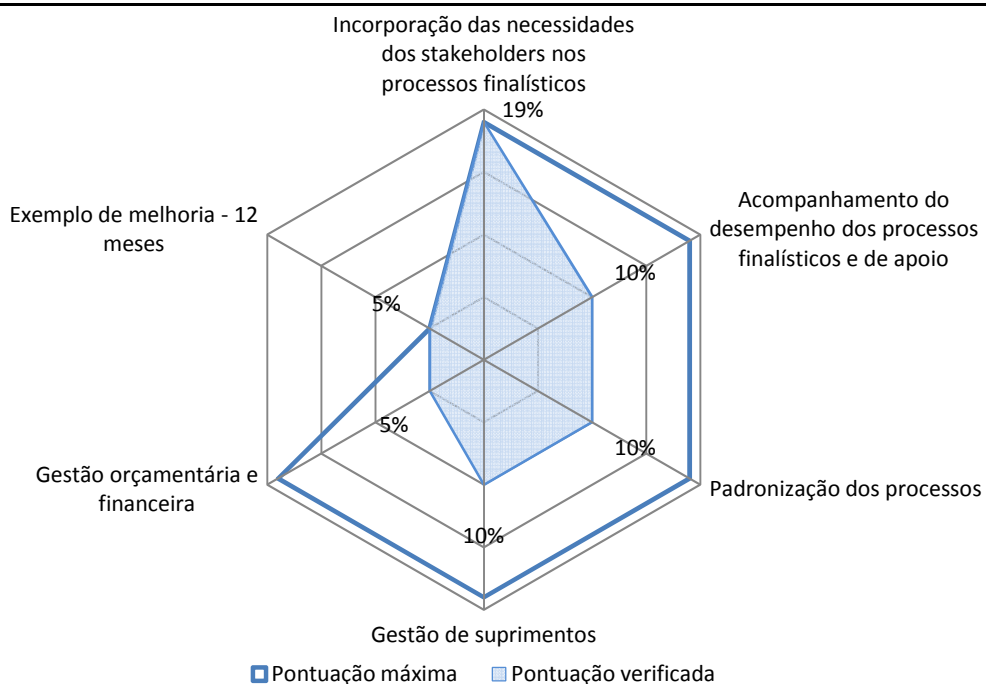
Fonte: Elaboração própria (2008).

Gráfico 42 – Decomposição do critério Pessoas – Coord. D



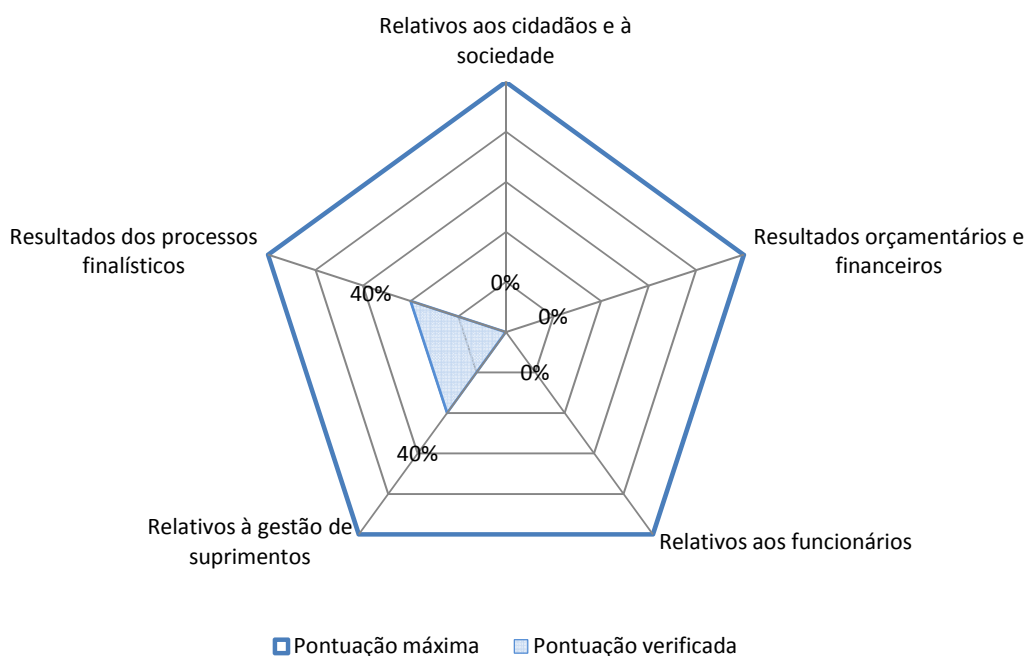
Fonte: Elaboração própria (2008).

Gráfico 43 – Decomposição do critério Processos – Coord. D



Fonte: Elaboração própria (2008).

Gráfico 44 – Decomposição do critério Resultados – Coord. D

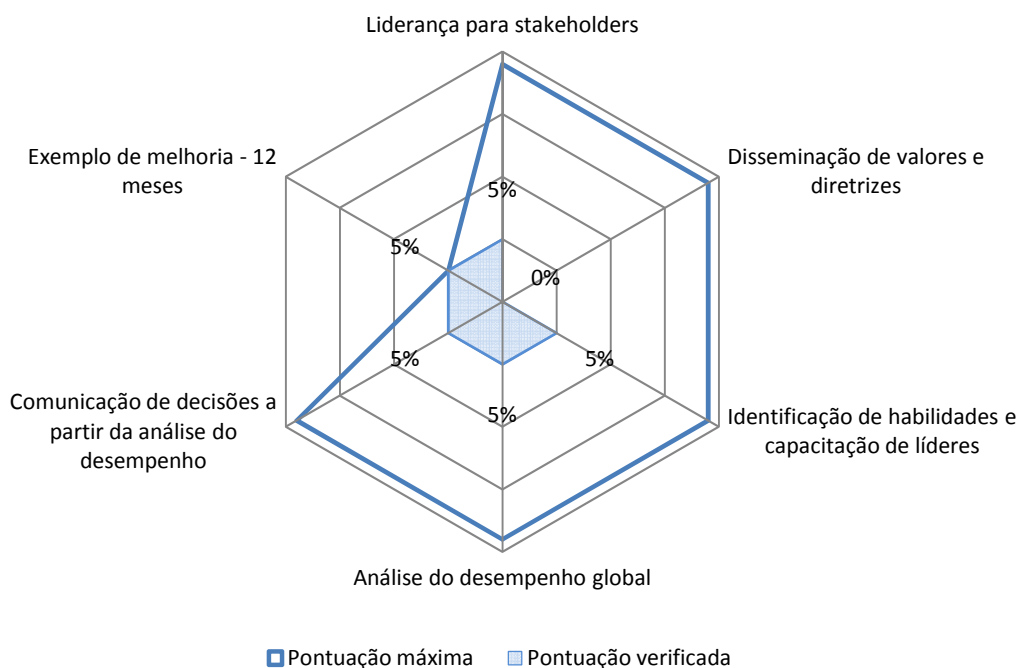


Fonte: Elaboração própria (2008).

## **APÊNDICE E**

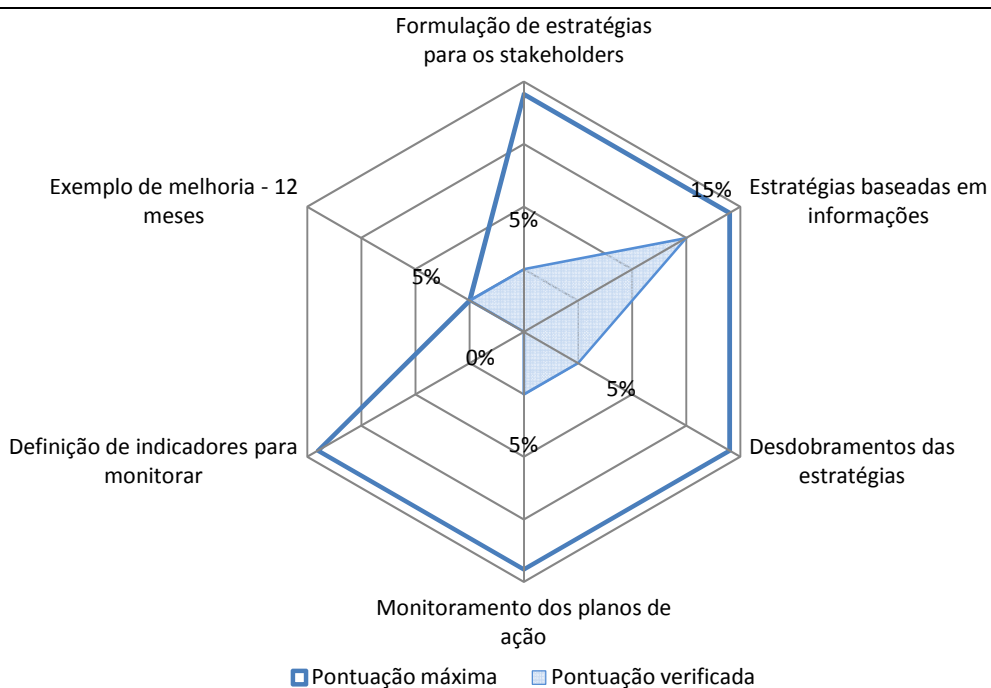
### **COORDENADORIA E: GRÁFICOS DETALHADOS DOS CRITÉRIOS**

Gráfico 45 – Decomposição do critério Liderança – Coord. E



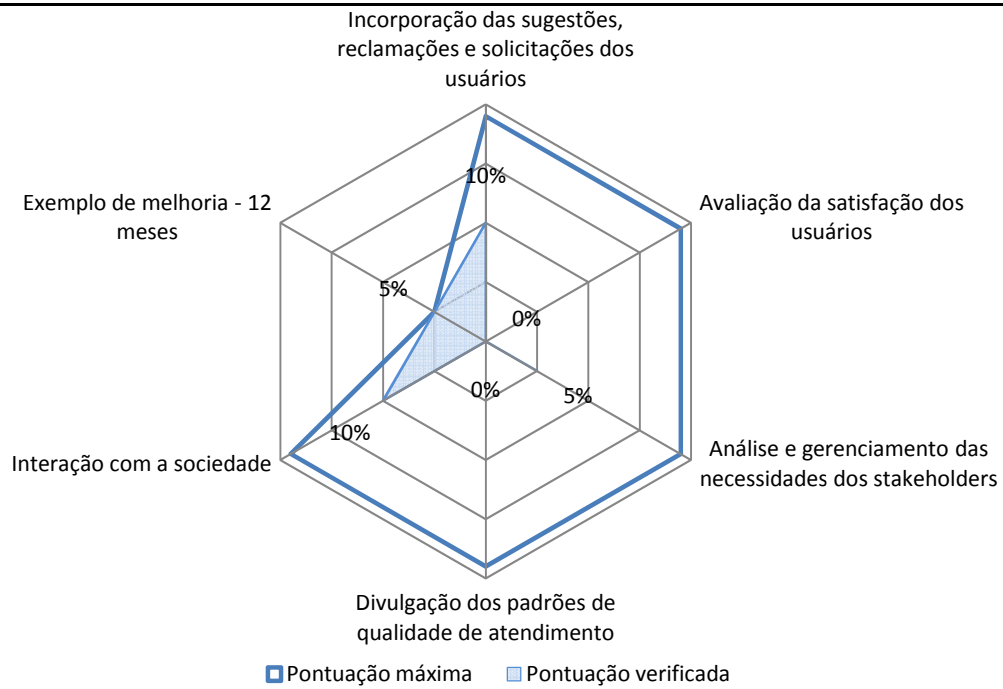
Fonte: Elaboração própria (2008).

Gráfico 46 – Decomposição do critério Estratégias e Planos – Coord. E



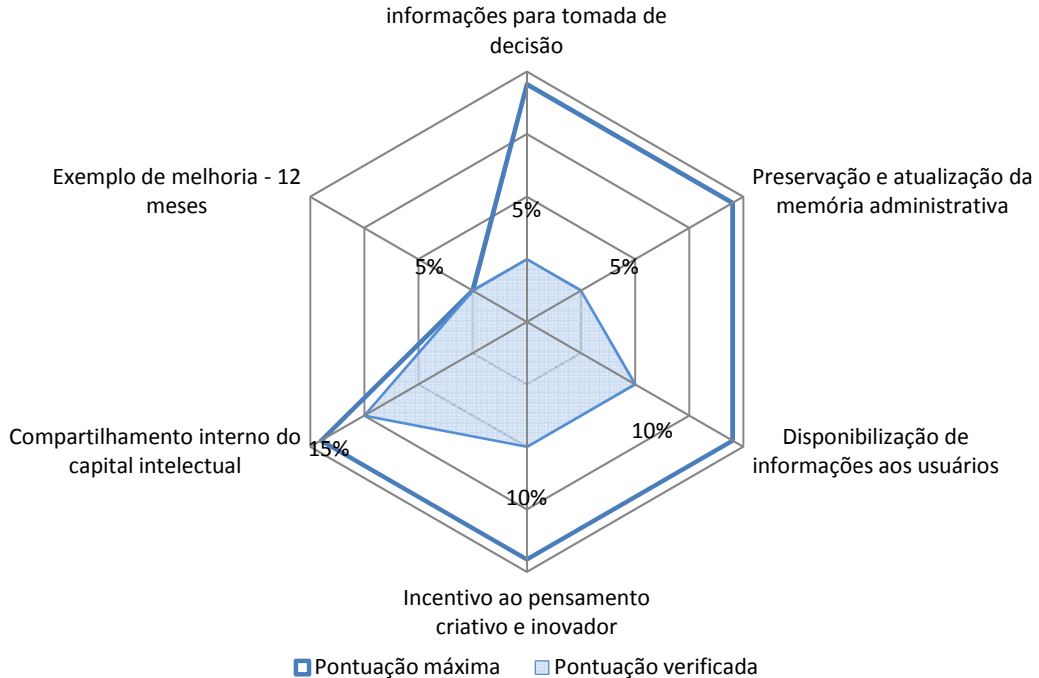
Fonte: Elaboração própria (2008).

Gráfico 47 – Decomposição do critério Cidadão e Sociedade – Coord. E



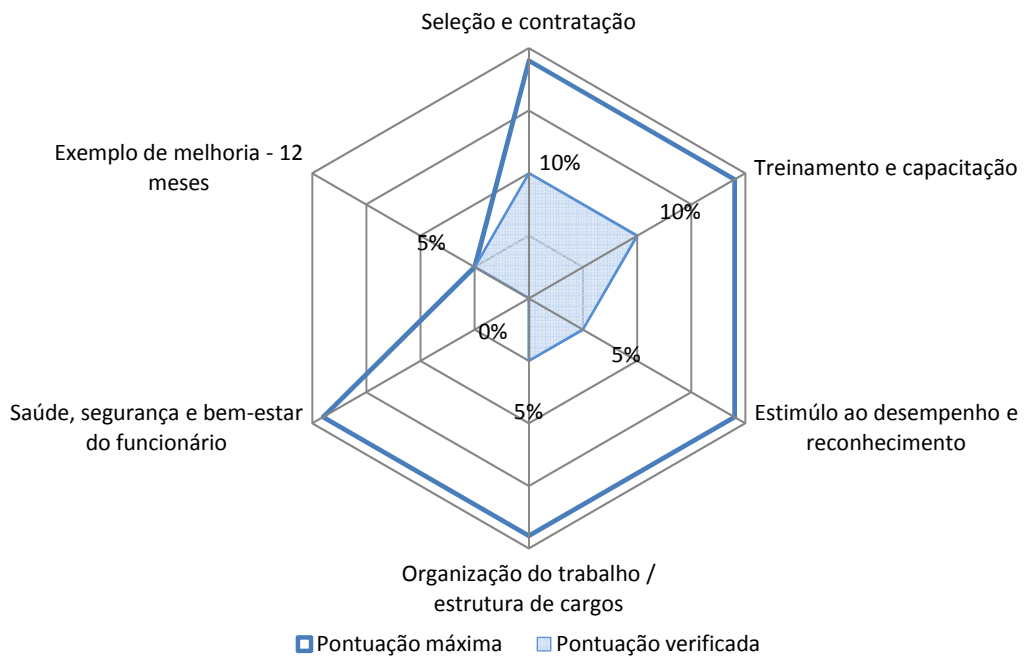
Fonte: Elaboração própria (2008).

Gráfico 48 – Decomposição do critério Informação e Conhecimento – Coord. E



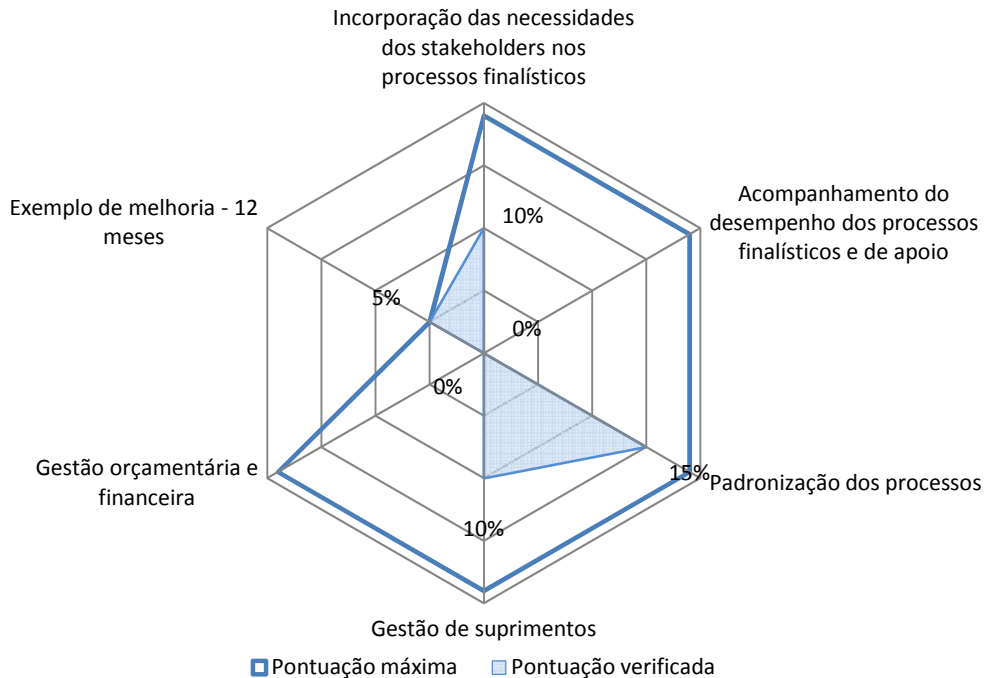
Fonte: Elaboração própria (2008).

Gráfico 49 – Decomposição do critério Pessoas – Coord. E



Fonte: Elaboração própria (2008).

Gráfico 50 – Decomposição do critério Processos – Coord. E

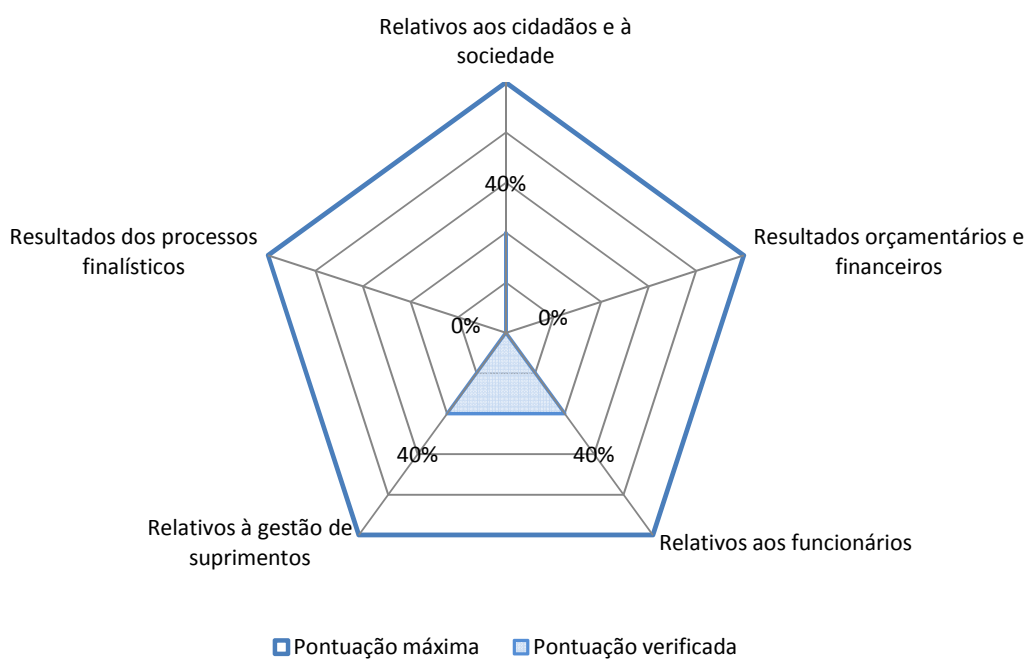


Fonte: Elaboração própria (2008).



Gráfico 51 – Decomposição do critério Resultados – Coord. E

---



---

Fonte: Elaboração própria (2008).

## **ANEXO A**

### **ALÍNEAS DOS CRITÉRIOS DE AVALIAÇÃO DO GESPÚBLICA FORMULÁRIO PARA INVESTIGAÇÃO DOS ASPECTOS DE GESTÃO**

Tabela 14 – Formulário para Diagnóstico - Liderança

Requisitos	Práticas inadequadas ou inexistentes	Práticas parcialmente adequadas, uso esporádico	Práticas parcialmente adequadas, em início de implementação	Práticas adequadas, em início de implementação	Práticas adequadas, disseminadas a algumas áreas, uso continuado
Percentual	0%	5%	10%	15%	19%
1 – A liderança é exercida visando ao atendimento às necessidades de todas as partes interessadas.					
2 – Os valores e diretrizes da administração pública e da organização são disseminados e a alta direção assegura o seu entendimento e aplicação na organização.					
3 – As competências necessárias aos líderes são identificadas e desenvolvidas.					
4 – 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.					
5 – As principais decisões tomadas por ocasião da análise crítica do desempenho global são comunicadas à força de trabalho.					
Existe pelo menos um exemplo de melhoria, introduzida nos últimos 12 meses, em uma prática de gestão referente a um dos requisitos deste critério?				Sim – 5%	Não – 0%

Fonte: Adaptado de BRASIL, 2007, p. 13.

Tabela 15 – Formulário para Diagnóstico – Estratégias e Planos

Requisitos	Práticas inadequadas ou inexistentes	Práticas parcialmente adequadas, uso esporádico	Práticas parcialmente adequadas, em início de implementação	Práticas adequadas, em início de implementação	Práticas adequadas, disseminadas a algumas áreas, uso continuado
Percentual	0%	5%	10%	15%	19%
1 – A organização possui um processo de formulação de estratégias que considera as necessidades de todas as partes interessadas.					
2 – 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.					
3 – As estratégias são desdobradas em planos de ação para as diversas áreas / unidades e estão previstos os recursos necessários para a realização desses planos.					
4 – As estratégias e planos de ação são monitorados quanto a sua implementação, sendo tomadas ações de correção ou melhoria, quando necessário.					
5 – 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.					
Existe pelo menos um exemplo de melhoria, introduzida nos últimos 12 meses, em uma prática de gestão referente a um dos requisitos deste critério?				Sim – 5%	Não – 0%

Fonte: Adaptado de BRASIL, 2007, p. 15.

Tabela 16 – Formulário para Diagnóstico – Cidadão e Sociedade

Requisitos	Práticas inadequadas ou inexistentes	Práticas parcialmente adequadas, uso esporádico	Práticas parcialmente adequadas, em início de implementação	Práticas adequadas, em início de implementação	Práticas adequadas, disseminadas a algumas áreas, uso continuado
Percentual	0%	5%	10%	15%	19%
1 – As necessidades dos grupos de usuários são analisadas e gerenciadas.					
2 – Os padrões de qualidade de atendimento são divulgados aos cidadãos-usuários dos serviços da organização.					
3 – As sugestões, solicitações e reclamações dos usuários são tratadas e utilizadas para promover ações de melhoria.					
4 – 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.					
5 – A interação com a sociedade é estimulada visando ao controle social dos resultados institucionais.					
Existe pelo menos um exemplo de melhoria, introduzida nos últimos 12 meses, em uma prática de gestão referente a um dos requisitos deste critério?				Sim – 5%	Não – 0%

Fonte: Adaptado de BRASIL, 2007, p. 17.

Tabela 17 – Formulário para Diagnóstico – Informação e Conhecimento

Requisitos	Práticas inadequadas ou inexistentes	Práticas parcialmente adequadas, uso esporádico	Práticas parcialmente adequadas, em início de implementação	Práticas adequadas, em início de implementação	Práticas adequadas, disseminadas a algumas áreas, uso continuado
Percentual	0%	5%	10%	15%	19%
1 – A organização identifica, utiliza e mantém atualizadas as informações necessárias à tomada de decisão e à melhoria do desempenho.					
2 – 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.					
3 – A organização mantém e atualiza a memória administrativa.					
4 – A organização incentiva o pensamento criativo e inovador.					
5 – As habilidades e conhecimentos que compõem o capital intelectual são compartilhados internamente, protegidos e preservados.					
Existe pelo menos um exemplo de melhoria, introduzida nos últimos 12 meses, em uma prática de gestão referente a um dos requisitos deste critério?				Sim – 5%	Não – 0%

Fonte: Adaptado de BRASIL, 2007, p. 19.

Tabela 18 – Formulário para Diagnóstico – Pessoas

Requisitos	Práticas inadequadas ou inexistentes	Práticas parcialmente adequadas, uso esporádico	Práticas parcialmente adequadas, em início de implementação	Práticas adequadas, em início de implementação	Práticas adequadas, disseminadas a algumas áreas, uso continuado
Percentual	0%	5%	10%	15%	19%
1 – 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.					
2 – 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.					
3 – O desempenho e o reconhecimento das pessoas são gerenciados de forma a estimular a obtenção de metas de desempenho.					
4 – 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.					
5 – Os fatores que afetam a saúde, a segurança e o bem-estar da força de trabalho são identificados e sua satisfação é avaliada, sendo que as informações obtidas são utilizadas para promover ações de melhoria.					
Existe pelo menos um exemplo de melhoria, introduzida nos últimos 12 meses, em uma prática de gestão referente a um dos requisitos deste critério?				Sim – 5%	Não – 0%

Fonte: Adaptado de BRASIL, 2007, p. 21.

Tabela 19 – Formulário para Diagnóstico – Processos

Requisitos	Práticas inadequadas ou inexistentes	Práticas parcialmente adequadas, uso esporádico	Práticas parcialmente adequadas, em início de implementação	Práticas adequadas, em início de implementação	Práticas adequadas, disseminadas a algumas áreas, uso continuado
Percentual	0%	5%	10%	15%	19%
1 – As necessidades dos usuários são incorporadas nos processos relativos à atividade-fim da organização, de forma a criar valor às partes interessadas.					
2 – 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.					
3 – Os processos finalísticos e os principais processos de apoio são realizados segundo padrões definidos, possibilitando que sejam executados sob condições controladas.					
4 – A gestão de suprimentos define seus requisitos para aquisição de bens e serviços e avalia, por indicadores, o grau de atendimento a esses requisitos.					
5 – 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.					
Existe pelo menos um exemplo de melhoria, introduzida nos últimos 12 meses, em uma prática de gestão referente a um dos requisitos deste critério?				Sim – 5%	Não – 0%

Fonte: Adaptado de BRASIL, 2007, p. 23.



Tabela 20 – Formulário para Diagnóstico – Resultados

Requisitos	Resultados irrelevantes ou inexistentes	Há, pelo menos, um resultado relevante	Alguns resultados relevantes. Apenas um com tendência positiva	Alguns resultados relevantes com tendência positiva
Percentual	0%	40%	75%	100%
1 – Resultados relativos aos cidadãos-usuários e à sociedade				
2 – Resultados orçamentários e financeiros				
3 – Resultados relativos às pessoas				
4 – Resultados relativos à gestão de suprimentos				
5 – Resultados dos processos finalísticos				

Fonte: Adaptado de BRASIL, 2007, p. 25-26.