

NOÇÕES DE GESTÃO PÚBLICA

1 Processo organizacional: planejamento, direção, comunicação, controle e avaliação.	01
2 Gestão Estratégica: excelência nos serviços públicos, Gestão estratégica do Poder Judiciário brasileiro, ferramentas de análise para gestão e planejamento estratégico, tático e operacional; Balanced scorecard, estratégias, indicadores de gestão, gestão de projetos, gestão por competências.	02
3 Governança e governabilidade: administração gerencial; gestão pública. eficiente, eficaz e efetiva; PDCA, monitoramento e avaliação.	30
4 Processo de Planejamento na Administração Pública: princípios da administração pública, princípios gerais da administração;	42
Sistema de gestão pública: ética no serviço, gestão de processos.	44
5 Gestão da Qualidade: excelência nos serviços públicos, simplificação de rotina de trabalho.....	54
6 Resolução 70 do Conselho Nacional de Justiça.....	55
Resolução 49 do Conselho Nacional de Justiça.	57

1 PROCESSO ORGANIZACIONAL: PLANEJAMENTO, DIREÇÃO, COMUNICAÇÃO, CONTROLE E AVALIAÇÃO.

ORGANIZAÇÃO

A palavra organização pode assumir vários significados:

a) Organização como uma entidade social: Uma organização social dirigida para objetivos específicos e deliberadamente estruturada. A organização é uma entidade social porque é constituída por pessoas. É dirigida para objetivos porque é desenhada para alcançar resultados, como gerar lucros, proporcionar satisfação social, etc. É deliberadamente estruturada pelo fato que o trabalho é dividido e seu desempenho é atribuído aos membros da organização. Nesse sentido, a palavra organização significa qualquer empreendimento humano moldado intencionalmente para atingir determinados objetivos. Essa definição é aplicável a todos os tipos de organizações, sejam elas lucrativas ou não, como empresas, bancos, financeiras, hospitais, clubes, igrejas etc. Dentro desse ponto de vista, a organização pode ser visualizada sob dois aspectos distintos:

- Organização formal: É a organização baseada em uma divisão de trabalho racional que especializa órgãos e pessoas em determinadas atividades. É, portanto, a organização planejada ou a organização que está definida no organograma, sacramentada pela direção e comunicada a todos por meio dos manuais de organização. É a organização formalizada oficialmente.

- Organização Informal: É a organização que emerge espontânea e naturalmente entre as pessoas que ocupam posições na organização formal e a partir dos relacionamentos humanos como ocupantes de cargos. Forma-se a partir das relações de amizade e do surgimento de grupos informais que não aparecem no organograma ou em qualquer outro documento formal.

b) Organização como função administrativa e parte integrante do processo administrativo: Nesse sentido, organização significa o ato de organizar, estruturar e integrar os recursos e os órgãos incumbidos de sua administração e estabelecer as relações entre eles e as atribuições de cada um. Trataremos da organização sob o segundo ponto de vista, ou seja, a organização como a segunda função administrativa e que depende do planejamento, da direção e do controle para formar o processo administrativo. Organizar consiste em:

- Determinar as atividades específicas necessárias ao alcance dos objetivos planejados (especialização).
- Agrupar as atividades em uma estrutura lógica (departamentalização).
- Designar as atividades às específicas posições e pessoas (cargos e tarefas).

DIREÇÃO

Está relacionada com a maneira pela qual os objetivos devem ser alcançados através da atividade das pessoas e da aplicação dos recursos que compõem a organização.

Direção é a atividade consistente em conduzir e coordenar o pessoal na execução de um plano previamente elaborado. Assim, dirigir uma organização pública ou privada significa dominar a habilidade de conseguir que os seus subordinados executem as tarefas para as quais foram designados por força do cargo (setor público) ou por força do contrato de trabalho (setor privado).

Os meios normalmente utilizados para o desempenho de uma direção eficaz são: a) ordens e instruções, b) motivação, c) comunicação e d) liderança, sendo que um bom gestor sabe que os melhores resultados de gestão surgirão do uso combinado delas.

Ou seja, não basta dar ordens e instruções, é preciso saber motivar seus subordinados na execução das tarefas. E isso se faz, por exemplo, através de uma comunicação eficiente entre chefe e subordinado. É preciso dizer à equipe o motivo pelo qual aquele determinado trabalho é importante para a organização. Estes conceitos, apesar de simples, são comumente esquecidos pelos dirigentes de organizações públicas e privadas, trazendo-lhes sérios prejuízos financeiros e operacionais a curto prazo sem falar na perda da credibilidade do trabalho executado pelo gestor perante seus subordinados, pares e superiores.

CONTROLE

Controlar significa garantir que o planejamento seja bem executado e que os objetivos estabelecidos sejam alcançados da melhor maneira possível.

A função administrativa de controle está relacionada com a maneira pela qual os objetivos devem ser alcançados através da atividade das pessoas que compõem a organização. O planejamento serve para definir os objetivos, traçar as estratégias para alcançá-los e estabelecer os planos de ação. A organização serve para estruturar as pessoas e recursos de maneira a trabalhar de forma organizada e racional. A direção mostra os rumos e dinamiza as pessoas para que utilizem os recursos da melhor maneira possível. Por fim, o controle serve para que todas as coisas funcionem da maneira certa e no tempo certo.

O controle verifica se a execução está de acordo com o que foi planejado: quanto mais completos, definidos e coordenados forem os planos, mais fácil será o controle.

2 GESTÃO ESTRATÉGICA: EXCELÊNCIA NOS SERVIÇOS PÚBLICOS, GESTÃO ESTRATÉGICA DO PODER JUDICIÁRIO BRASILEIRO, FERRAMENTAS DE ANÁLISE PARA GESTÃO E PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO, TÁTICO E OPERACIONAL; BALANCED SCORECARD, ESTRATÉGIAS, INDICADORES DE GESTÃO,

Pode-se definir a gestão da qualidade como qualquer atividade coordenada de direção e controle dos processos, que possui como principal objetivo a melhoria de produtos e serviços, visando ainda garantir a satisfação total dos clientes. A primeira abordagem da qualidade surgiu durante a Segunda Guerra Mundial e tinha como única finalidade a correção de erros nos produtos bélicos dos exércitos. Com a expansão da indústria no início do século XX, surgiu o controle da qualidade, que visava a uniformidade dos processos, sem haver uma preocupação explícita com a qualidade em si, mas sim com a atividade da empresa em geral.

Após o término da Segunda Guerra, ocorreram novos avanços nos estudos da qualidade (muito devido ao sucesso da produção em massa de Ford). Com isso, foi desenvolvido o conceito do controle estatístico da qualidade, o que posteriormente abriria as portas para pesquisas mais aprofundadas sobre o assunto. Já dentro do contexto mundial, a qualidade é visualizada como uma forma de gerenciamento que tem por finalidade melhorar de modo contínuo (Kaizen) o desempenho organizacional. De acordo com os estudos sobre **gestão da qualidade**, existem seis elementos nos quais a mesma se baseia, sendo eles: excelência, valor, especificações, conformidade, regularidade e adequação ao uso.

Elementos da Gestão da Qualidade

> **Excelência:** Significa fazer o melhor que se consegue fazer. A excelência é considerada um valor por muitas organizações, sendo também um objetivo a ser seguido. Em termos simples, quando falamos de gestão da qualidade, utilizamos a palavra como sinônimo de um desempenho de alto nível, ou seja, trata-se basicamente do «fazer bem feito», que é o ideal da própria excelência (boas práticas que conduzem à inovação e melhoram o resultado).

> **Regularidade:** Significa a redução da variação que ocorre em qualquer processo de trabalho, seja fabricar um produto ou prestar um serviço. Qualidade, em seu conceito, também é sinônimo de regularidade e confiabilidade. Dessa maneira, quanto menor for a variação de um produto (suas características ou desconformidades), mais qualidade ele conseguirá ter e vice-versa. Trata-se de um dos principais pontos na gestão da qualidade.

> **Valor:** O valor é a apreciação feita pelo indivíduo da importância de um bem, tendo como base sua utilidade, aspecto e características. Num primeiro momento, significa produto de luxo ou de alto desempenho. Quanto mais alta a qualidade do produto, consequentemente mais alto será o seu preço, uma vez que, mais qualidade implica em custos maiores.

> **Conformidade:** É a contrapartida da qualidade planejada, ou seja, é a qualidade real que o produto oferece (àquela que o cliente recebe). Dependendo da taxa de sucesso do planejamento, ela pode ser próxima ou distante da qualidade planejada. Se ao final houver baixa conformidade, significa também que o produto é de baixa qualidade, pois um produto ou serviço bem feito é aquele que está dentro das especificações que foram planejadas.

> **Especificações:** O elemento de especificação se refere à descrição da produto, ou de sua determinação circunstancial. São as características do produto. As especificações descrevem o produto ou serviço em termos de sua utilidade, desempenho e atributos. Com isso, nós temos a “qualidade planejada” que estabelece como o produto ou serviço devem ser.

> **Adequação ao uso:** A adequação dependerá da perspectiva do cliente. Essa perspectiva abrange dois aspectos distintos: a qualidade de projeto e a ausência de deficiências. O primeiro compreende as características do produto que atendem às necessidades do cliente. Quanto mais o produto atender à sua finalidade, maior será a qualidade do projeto. A ausência de deficiências compreende as falhas no cumprimento das especificações, ou seja, quanto menor o número de falhas, mais alta será a qualidade do produto ou serviço.

A gestão de qualidade é uma estratégia empresarial, bastante difundida, que visa associar qualidade a todas as etapas e processos de uma empresa ou organização. A gestão de qualidade não só apenas afeta a gestão da empresa, mas também os fornecedores e todos aqueles que trabalharão junto à empresa.

O conceito da gestão de qualidade vem do toyotismo, que é um modo de produção japonês, do qual a Toyota foi a precursora. O toyotismo foi a solução encontrada para a produção no Japão pós segunda guerra. A situação que eles tinham era bem diferente da americana, por isso o fordismo não pode ser usado no Japão. O método japonês era um sistema flexível. A mão de obra não era extremamente segmentada como a de Henry Ford, e era multifuncional, dando flexibilidade para a produção japonesa da época que era pequena, e tinha recursos escassos. O modelo de Toyota valorizava a capacitação dos profissionais e a eficiência. Esta é a sua semelhança com a gestão de qualidade.

A gestão de qualidade objetiva aumentar a satisfação dos clientes com o produto, ter uma melhor eficiência de produção, reduzir os custos, formar um sistema que facilite buscar novos mercados e novas parcerias com outras empresas.

A implementação da gestão de qualidade

Muitos empresários se inibem na hora de implantar a gestão de qualidade em suas empresas, estas sendo normalmente de pequeno e médio porte. Isso acontece por que muita gente pensa que são necessários processos caros e trabalhosos para implantar a gestão de qualidade. Mas isto não é verdade.

Claro que em grandes empresas o processo acaba sendo feita de maneira mais complexa e com investimentos maiores. Mas a gestão de qualidade pode ser levada para dentro das empresas sem grandes gastos. A gestão de qualidade é uma série de conceitos que precisam ser absorvidos por cada um dos profissionais que trabalham dentro da empresa. E para isto não são gastos financeiros que precisamos, e sim liderança e motivação para fazer com que todos mudem a sua maneira de pensar para a empresa como um todo poder melhorar.

Princípios da gestão de qualidade

A gestão de qualidade total, como às vezes é chamada, tem alguns princípios básicos, listados abaixo:

- Qualidade é algo que pode e deve ser gerenciada;
- Problemas devem ser prevenidos, não remediados;
- Processos e não pessoas são os frutos dos problemas;
- Todo mundo tem um fornecedor e um cliente;
- Cada empregado da empresa é responsável por manter a qualidade;
- A qualidade precisa ser medida;
- A melhora da qualidade precisa ser contínua;
- Objetivos são baseados em necessidades, não são negociados;
- O padrão de qualidade é livre de defeitos;
- Planejar e organizar para melhorar a qualidade;
- O gerenciamento deve liderar e estar envolvido diariamente no processo.

A gestão de qualidade é uma filosofia empresarial.

Uma empresa que trabalha efetivamente com ela tem as suas fundações baseadas na busca pelo melhor a cada dia que passa. Uma placa dourada, pendurada na parede, com os princípios da empresa em baixo relevo é bonito, mas se cada um dentro da organização não acreditar e viver aquilo, de nada adianta.¹

A **gestão da qualidade** pode ser definida como sendo qualquer atividade coordenada para dirigir e controlar uma organização no sentido de possibilitar a melhoria de produtos/serviços com vistas a garantir a completa satisfação das necessidades dos clientes relacionadas ao que está sendo oferecido, ou ainda, a superação de suas expectativas.

Desta forma, a gestão da qualidade não precisa, necessariamente, implicar na adoção de alguma certificação embora este seja o meio mais comum e o mais difundido, porém, sempre envolve a observância de alguns conceitos básicos, ou princípios de gestão da qualidade, que podem e devem ser observados por qualquer organização. A saber:

¹ Fonte: adm.esobre.com

Focalização no cliente: qualquer organização tem como motivo de sua existência a satisfação de determinada necessidade de seu cliente, seja com o oferecimento de um produto ou serviço. Portanto, o foco no cliente é um princípio fundamental da gestão da qualidade que deve sempre buscar o atendimento pleno das necessidades do cliente sejam elas atuais ou futuras e mesmo a superação das expectativas deste;

Liderança: cabe aos líderes em uma organização criar e manter um ambiente propício para que os envolvidos no processo desempenhem suas atividades de forma adequada e que se sintam motivadas e comprometidas a atingir os objetivos da organização;

Envolvimento das pessoas: toda organização é formada por pessoas que, em conjunto, constituem a essência da organização. Portanto, a gestão da qualidade deve compreender o envolvimento de todos, o que possibilitará o uso de suas habilidades para o benefício da organização;

Abordagem por processos: a abordagem por processos permite uma visão sistêmica do funcionamento da empresa como um todo, possibilitando o alcance mais eficiente dos resultados desejados;

Abordagem sistêmica: a abordagem sistêmica na gestão da qualidade permite que os processos inter-relacionados sejam identificados, entendidos e gerenciados de forma a melhorar o desempenho da organização como um todo;

Melhoria contínua: para que a organização consiga manter a qualidade de seus produtos atendendo suas necessidades atuais e futuras e encantando-o (excedendo suas expectativas), é necessário que ela tenha seu foco voltado sempre para a melhoria contínua do seu processo e produto/serviço;

Abordagem factual para a tomada de decisão: todas as decisões dentro de um sistema de gestão de qualidade devem se tomadas com base em fatos, dados concretos e análise de informações, o que implica na implementação e manutenção de um sistema eficiente de monitoramento;

Benefícios mútuos nas relações com fornecedores: a organização deve buscar o relacionamento de benefício mútuo com seus fornecedores através do desenvolvimento de alianças estratégicas, parcerias e respeito mútuo, pois o trabalho em conjunto de ambos facilitará a criação de valor.²

ADMINISTRAÇÃO DA QUALIDADE

Todas as pessoas convivem sob a sombra da palavra qualidade. Não é para menos, a qualidade tornou-se alicerce fundamental para as organizações, onde ganhou destaque à cerca de 30 anos. Porém, a sua abordagem é bem mais antiga, vindo de filósofos gregos e chineses.

A primeira abordagem de qualidade dentro das organizações visava a uniformidade dos processos e não havia uma preocupação explícita com a qualidade. A produção em massa abriu as portas para a pesquisa da qualidade.

Como qualidade era sinônimo de uniformidade e o controle de todas as peças produzido era muito demorado, **surgiu o controle** estatístico da qualidade.

² Fonte: www.infoescola.com

COMO DEFINIR QUALIDADE?

Não há uma definição universal para qualidade, mas podemos abordá-la segundo alguns pontos de vista.

EXCELÊNCIA

Nesta definição, elaborada pelos pensadores gregos. Excelência é o que diferencia as coisas superiores das inferiores. Refere-se ao mais alto nível possível sob um aspecto. Esta linha é exemplificada por frases como:

1. Qualidade significa a aplicação dos melhores talentos e recursos para produzir os resultados mais elevados;
2. Ou se faz bem feito ou mal feito.

A ideia é obter a qualidade máxima desde o primeiro momento.

VALOR

Esta definição está bastante ligada ao status que o produto ou serviço proporciona para o comprador. Ela surgiu na ascensão da produção massificada de bens de consumo que tinham baixo preço. Ela faz a diferenciação de produtos que podem ser adquiridos a baixos preços e pela grande maioria da população de produtos que são adquiridos somente por pouquíssimas pessoas a custos muito altos. Esta definição segue uma frase de Freud: "Se quiser qualidade, pague por ela".

ESPECIFICAÇÕES

Do ponto de vista dos profissionais da área de exatas, qualidade está relacionada com as especificações técnicas de um produto ou serviço. Se o produto ou serviço está de acordo com as suas especificações técnicas, ele tem qualidade.

Este conceito está relacionado com a qualidade planejada para o produto ou serviço.

Conformidade com Especificações

A qualidade planejada é apenas um ponto, é preciso verificar se as especificações foram bem definidas e alcançadas. Ou seja, é preciso analisar a qualidade recebida pelo cliente.

REGULARIDADE

Qualidade também significa a uniformidade sugerida por Taylor e Ford. A uniformidade sugere confiabilidade do produto ou serviço.

ADEQUAÇÃO AO USO

Como não poderia deixar de haver, existe uma definição exclusiva para o cliente. Neste contexto, há dois significados:

Qualidade do Projeto – este conceito compreende as características do produto que atendem as necessidades dos clientes. Quanto mais o produto atender a esta finalidade, maior será a sua qualidade. Em outras palavras significa:

- _ Clientes satisfeitos com o produto;
- _ Produtos e serviços mais competitivos;
- _ Melhor desempenho da empresa.

Ausência de Deficiências – esta parte compreende as falhas de cumprimento das especificações. Essas falhas de um modo ou de outro podem ser evitadas pela organização. Quanto menor o número de falhas, maior a qualidade. Isto se reflete em:

- _ Maior eficiência dos recursos produtivos;
- _ Maior satisfação do cliente com o desempenho dos produtos e serviços;
- _ Custos menores de inspeção e controle.
- _ Tempo menor de colocação e consolidação de produtos no mercado.

NOÇÕES DE GESTÃO PÚBLICA

CUSTOS DA QUALIDADE

De forma geral, Freud não está errado quando diz: “Se quer qualidade, pague por ela”. A qualidade tem custos, e requer investimentos por parte da organização. Estes custos são repassados para o preço final do serviço ou produto. Existem, basicamente, duas categorias de custos da qualidade que estão descritas na Tabela 5.1.

Tabela 5-1 - Categoria de Custos da Qualidade

<u>CUSTOS DE PREVENÇÃO</u> Custos para evitar a ocorrência de erros e defeitos	<u>CUSTOS DE AVALIAÇÃO</u> Custos de aferição da qualidade do sistema de produção de bens e serviços
☐ Planejamento do processo do controle de qualidade; ☐ Treinamento para a qualidade; ☐ Desenvolvimento de fornecedores; ☐ Desenvolvimento de produtos com qualidade; ☐ Desenvolvimento do Sistema de Produção; ☐ Manutenção preventiva; ☐ Implantação e manutenção de componentes auxiliares do sistema de qualidade.	☐ Mensuração e teste de matérias-primas e insumos de produção; ☐ Aquisição de equipamentos para avaliação de produtos; ☐ Realização de atividades de controle estatístico de produtos; ☐ Inspeção; ☐ Elaboração de Relatórios.

CUSTOS DA NÃO-QUALIDADE

A falta de qualidade do produto, ou seja, a inadequação do produto ou serviço para os clientes gera custos para a organização que também são agrupados em duas categorias, conforme a Tabela 5.2.

Tabela 5-2 - Custos da não Qualidade

<u>CUSTOS INTERNOS DOS DEFEITOS</u> Custos dos defeitos que são identificados antes dos serviços e produtos serem expedidos para os clientes	<u>CUSTOS EXTERNOS DOS DEFEITOS</u> Custos dos defeitos que ocorrem depois que o produto ou serviço chega ao cliente
☐ Matérias-primas e produtos refugados; ☐ Produtos que precisam ser retrabalhados; ☐ Modificações nos processos produtivos; ☐ Perda de receitas; ☐ Tempo de espera dos equipamentos parados para correção; ☐ Pressa e tensão para entrega dos produtos corrigidos.	☐ Cumprimento das garantias oferecidas ao cliente; ☐ Perda de encomendas; ☐ Processamento de devoluções; ☐ Custos de processos nos organismos de defesa do consumidor; ☐ Comprometimento da imagem; ☐ Perda de mercado.

O CLIENTE EM PRIMEIRO LUGAR

Dentro dos conceitos modernos de administração, a qualidade é definida com base nas necessidades e no interesse do cliente. A ausência de deficiências permite oferecer produtos que satisfaçam os clientes e evitar os indesejáveis custos da não qualidade.

Para transformar desejos, interesses e necessidades do cliente em especificações é aplicada uma técnica chamada *Quality Function Deployment* (QFD).

Ela consiste de quatro etapas:

1. Os atributos que o produto deve ter, segundo o cliente, são transformados em características e especificações técnicas;

2. As especificações técnicas são transformadas em características ou especificações de componentes ou matérias primas;

3. As especificações técnicas dos componentes são transformadas em características ou especificações do processo produtivo;

4. As informações de especificação do processo produtivo são aplicadas na montagem de um sistema de produção.

Dentro da visão moderna, o cliente é o ponto de partida para a definição de qualidade. Ao contrário dos enfoques da Administração Científica, o cliente é o elemento chave.

• Eras da História da Qualidade

A história da qualidade do ponto de vista administrativo pode ser dividido em quatro eras.

• Era da Inspeção

A ênfase está em separar os bons produtos dos defeituosos por meio da observação direta. Esta abordagem vem desde os primórdios da Revolução Industrial, onde o próprio artesão fazia a inspeção da sua produção que tinha que estar de acordo com as especificações técnicas que ele mesmo estipulou. No início do século XX, as empresas começaram a ver os supervisores de produção como agentes da qualidade.

• Era do Controle Estatístico

Com a ascensão da produção massificada, a inspeção tornou-se impraticável. Este novo ambiente era mais propício a outras técnicas de controle de qualidade. Uma delas era o controle estatístico. Ele se baseia na amostragem, ou seja, são tomadas algumas amostras da produção ao invés de todos os produtos.

Sua primeira aplicação veio com Walter A. Shewhart que definiu a carta de controle, que desenvolveu técnicas de amostragem.

Até a Segunda Grande Guerra o seu modelo não era muito utilizado, entretanto, as forças armadas precisavam de grandes quantidades de insumos com altíssima qualidade. As forças armadas influenciaram muito, pois adotaram técnicas refinadas de amostragem.

Após a guerra, a estatística ganhou força dentro das organizações como forma de controlar e obter a qualidade. Nesta mesma época, veio a tona a ideia do departamento de qualidade dentro das organizações, pois até então era considerado um trabalho geral, porém ocorria o seguinte:

A qualidade era um trabalho de todos, mas acabava sendo de ninguém.

O departamento de qualidade deveria ocupar-se, segundo o seu fundador Armand V. Feigenbaum, com:

_ Estabelecer padrões: definir os padrões de custo e desempenho do produto;

_ Avaliar o desempenho: comparar o desempenho dos produtos com os padrões.

_ Agir quando necessário: tomar providências corretivas quando os padrões forem violados;

_ Planejar aprimoramentos.

• Qualidade Total

Prosseguindo as suas pesquisas, Feigenbaum apresentou uma evolução de suas propostas, chamado Controle da Qualidade Total (TQC – *Total Quality Control*). O seu foco continua no cliente, ou seja, a pedra fundamental para a definição de qualidade é o ponto de vista dos clientes.

“A qualidade quem estabelece é o cliente e não os engenheiros, nem o pessoal de marketing ou a alta administração. A qualidade de um produto ou serviço pode ser definida como o conjunto total das características de marketing, engenharia, fabricação e manutenção do produto ou serviço que satisfazem às expectativas do cliente”.

Consequentemente, a qualidade não é somente a conformidade com as especificações, como era pregado na inspeção. A qualidade vem desde a concepção do produto ou serviço a partir dos desejos dos clientes. Depois dessa análise viriam outras características como, por exemplo, confiabilidade e a manutenibilidade.

Feigenbaum enumerou oito estágios da qualidade no ciclo industrial:

1. Marketing – avalia no nível de qualidade desejado pelo cliente e o custo que ele está disposto a pagar;

2. Engenharia – transforma as expectativas e os desejos do cliente em especificações;

3. Suprimentos – escolhe, compra e retém fornecedores de peças e materiais;

4. Engenharia de Processo – escolhe máquinas, ferramentas e métodos de produção;

5. Produção – a supervisão e os operadores têm uma responsabilidade importante pela qualidade durante a fabricação;

6. Inspeção e testes – verificam a conformidade do produto com as especificações;

7. Expedição – responsável pela embalagem e transporte;

8. Instalação e assistência técnica.

Com esta nova visão a qualidade deixa de ser atributo do produto ou serviço. Deixa de ser responsabilidade de apenas um departamento, mas de todos os componentes da organização. A qualidade exige visão sistêmica, para integrar as ações das pessoas, máquinas informações e todos os recursos envolvidos na administração da qualidade.

A qualidade de administração começa na administração superior, de onde vem toda a coordenação do sistema de qualidade. Nesse novo contexto, o departamento de qualidade deve ter poderes para garantir a qualidade dos produtos e serviços com o custo aceitável. A qualidade total envolve os clientes e os interesses das empresas.

A ESCOLA JAPONESA DA QUALIDADE TOTAL

O Japão é um país sem recursos naturais, conseqüentemente a sua sobrevivência viria das exportações. Diante dessa realidade, a qualidade tornou-se uma verdadeira obsessão. Foram iniciadas pesquisas e visitas a países onde a qualidade do processo industrial era mais apurada.

• Deming

Em 1947 a JUSE (Associação Japonesa de Cientistas e Engenheiros) se tornou o centro das atividades de qualidade do país. Esta entidade convidou Willaim Edwards Deming para visitar o país e ministrar alguns cursos de estatística.

Ele percebeu que a alta administração não se empenhava de forma minimamente adequada com a qualidade. Ele presumiu que em pouco tempo, a qualidade iria se restringir a separar os produtos com defeitos dos sem defeitos.

Com o apoio da JUSE, Deming conseguiu chegar à Alta administração, onde dirigiu todos os seus esforços para sensibilizá-la da necessidade da consciência na qualidade. Ele dizia que a qualidade era o caminho natural para a prosperidade através do aumento de produtividade, redução de custos, conquista de mercados e da expansão do emprego. Para ele havia quatorze pontos a serem trabalhados:

Tabela 5-3 - Princípios de Deming

Pontos de Deming

Estabelecer a constância do propósito de melhorar o produto e o serviço, com a finalidade de tornar a empresa competitiva, permanente no mercado e criar novos empregos;
Adotar a nova filosofia. Numa nova era econômica, a administração deve despertar para o desafio, assumir as responsabilidades e assumir a liderança da mudança;
Acabar com a dependência da inspeção em massa. Elimina-se a necessidade da inspeção em massa construindo a qualidade junto com o produto desde o começo;
Cessar a prática da compra baseada exclusivamente no preço. Deve-se avaliar a relação custo/benefício;
Melhorar constantemente o sistema de produção e serviços;
Instituir o treinamento de serviço;
Instituir a liderança;
Afastar o medo para que todos possam trabalhar de forma eficaz;
Eliminar as barreiras entre as organizações para prever erros e tratá-los;
Cuidado com slogans que estimulam a competição interna e prejudicial dentro da organização;
Eliminar as cotas numéricas do chão da fábrica;
Remover as barreiras que impedem o operário de sentir orgulho de suas funções;
Instituir um sólido programa de treinamento e educação;
Agir para concretizar a mudança.

Era preciso conhecer as necessidades dos clientes. Ele montou três alicerces para a prosperidade com a qualidade:

- _ Predominância do Cliente;
- _ Importância da mentalidade preventiva;
- _ Necessidade de envolvimento da alta administração.

• Juran

Com Joseph M. Juran, a JUSE conscientizou que o controle de qualidade não se resumia a inspeção, mas a todas as áreas funcionais e todas as operações das organizações. Ele criou o curso de controle de qualidade do gerente médio.

• Ishikawa e a Qualidade Total

Os japoneses criaram a própria filosofia de qualidade total. Diferente de Feigerbaum que pregava a participação de todos, mas com a centralização em um departamento altamente especializado. A cultura da indústria japonesa prega a qualidade a todos os setores sem a necessidade de um departamento que centraliza as atividades. Os treinamentos são direcionados a todos os membros da organização.

MATURIDADE DA ERA DA QUALIDADE TOTAL

• Garantia Da Qualidade E Auditoria Do Sistema

No ambiente da qualidade total, a qualidade não é preocupação somente com os serviços ou produtos. Muito menos é responsabilidade exclusiva de um grupo. Para a filosofia da qualidade total, todos os membros e setores da organização são responsáveis pela qualidade, sendo tratada de forma sistêmica.

As organizações passaram a exigir de seus fornecedores que eles entregassem as matérias-primas com alta qualidade. Elas passaram a fazer auditoria no sistema de qualidade de seus fornecedores. Dessa maneira, forma-se um ciclo de controle de qualidade, e o sistema torna-se bastante completo.

NORMAS ISO 9000

A International Organization for Standardization (ISO) é uma organização privada que publicou normas para avaliação de um Sistema de Qualidade, chamada Série 9000. Existem mais de 11.000 padrões introduzidos pela ISO. Um ponto importante a ser considerado é que a ISO não faz auditorias para verificar se seguem as suas recomendações. A adesão às suas recomendações é voluntária.

Entretanto, devido a sua grande aceitação ela tornou-se referência em auditorias de sistemas de qualidade, surgindo empresas especializadas nesse tipo de auditoria, mas é importante ter conhecimento que não há uma certificação ISO.

A Tabela 5.4 ilustra alguns exemplos de categorias ISO e a Tabela 5.5 os elementos das normas.

Tabela 5-4 - Exemplos das categorias ISO 9000

ISO 9000:2000 – Sistema de Administração da Qualidade	
Fundamentos e vocabulários	Fornece um ponto de partida para a compreensão dos padrões e define os termos e conceitos fundamentais usados na família ISO 9000.
Requisitos	Padrão de Requisitos usados para avaliar a capacidade de atender requisitos estabelecidos pelo cliente e pela legislação. Ele é amplamente usado para certificação de empresas.
Diretrizes para Aprimoramento do Desempenho	É um conjunto de diretrizes para o aprimoramento contínuo de seu sistema de administração da qualidade, de forma a atender a todas as partes interessadas por meio da satisfação permanente do consumidor.
Diretrizes sobre a Auditoria de Sistemas de Administração da qualidade no Ambiente	Diretrizes para conferir a capacidade do Sistema alcançar os objetivos da qualidade.

PRÊMIOS DE QUALIDADE

A sociedade mundial criou uma série de prêmios para as organizações que preocupam-se com a qualidade como, por exemplo, Deming, Baldrige e o Europeu.

Enfim, temos, resumidamente que, a qualidade tem existido desde os tempos em que os chefes tribais, reis e faraós governavam. Desde a antiguidade a qualidade possuía diferentes formas, que variavam de acordo com o tipo de negócio que era realizado. Nesses tempos, já existiam inspetores que aceitavam ou rejeitavam os produtos se estes não cumpriam com as especificações solicitadas. Por outro lado, nos dias atuais, a gestão da qualidade nos trás pensamentos estratégicos que antecedem o agir e o produzir. Esse modelo mudou a postura e a forma que as empresas vêem a qualidade, tornando-a um valioso item de vantagem competitiva empresarial.

No Brasil, a gestão da qualidade começou a ser implantada a partir de 1990. Esse modelo foi um dos principais propulsores que as organizações brasileiras tiveram para começarem a adquirir novas competências e maiores patamares. Com a **gestão da qualidade** foi possível adquirir o aprendizado de novos procedimentos, a melhora na interação com o público interno e externo e a aceleração do desenvolvimento econômico e industrial. Essa “nova era” também trouxe consigo uma nova filosofia, baseada na elaboração e aplicação de conceitos, métodos e técnicas adequadas à nova realidade corporativa que vivemos.

A gestão da qualidade marcou o deslocamento da análise do produto ou serviço para a concepção de um sistema integrado de qualidade. A qualidade deixou de ser um aspecto do produto e passou a ser um problema da empresa, abrangendo todos os pontos de sua operação. Esse modelo pode ajudar a alavancar o melhor da organização ao lhe permitir entender seus processos de entrega de seus produtos e serviços a seus clientes. Suas diretrizes são desenvolvidas para serem usadas por toda organização como uma estrutura para guiar a companhia em direção à melhoria de contínua, levando em conta as necessidades de todas as partes interessadas (stakeholders), não somente dos clientes.

FERRAMENTAS DA QUALIDADE

A utilização de metodologias de trabalho e a aplicação de ferramentas conhecidas de todos na organização, dentro da mesma filosofia, permitem uma maior rapidez e transparência nas comunicações internas e a consequente agilização na tomada de decisões.

As ferramentas da Qualidade não são uma invenção nova. Algumas delas já existem desde a II Guerra Mundial e, combinadas a outras mais recentes, formam o atual conjunto de que se dispõe para o desenvolvimento de ações de melhoria.

É comum classificá-las em ferramentas estatísticas e não estatísticas. Há quem as subdivida em ferramentas gerenciais e estatísticas ou em antigas e novas ferramentas. Há quem selecione apenas sete. Essas são denominadas «as sete ferramentas da qualidade».

As ferramentas conhecidas como “as sete ferramentas da qualidade” são estratificação, folha de verificação, gráfico de Pareto, diagrama de causa e efeito, histograma, diagrama de dispersão e gráfico de controle.

As ferramentas não-estatísticas, como o fluxograma, folhas de verificação, cartas de tendências etc., são relativamente simples e podem ser utilizadas tanto pelo nível gerencial quanto operacional da organização. O uso dessas ferramentas exige pouco treinamento.

As ferramentas estatísticas, como o histograma, diagrama de Pareto, estratificação etc., são de complexidade média. Essas, em geral, são utilizadas pela gerência intermediária e por técnicos, desde que sejam submetidos a treinamento específico e tenham alguma facilidade para trabalhar com dados numéricos.

Não há limites para a quantidade de ferramentas que podem ser utilizadas na análise e melhoria de processos. No entanto, para o uso eficaz de todas as ferramentas, é necessário conhecimento e prática.

Ferramentas Não-Estatísticas

Vejam os abaixo as ferramentas não-estatísticas mais utilizadas, seus conceitos e exemplos:

Folha de verificação

As folhas de verificação são ferramentas de fácil compreensão, usadas para responder à pergunta: “Com que frequência certos eventos acontecem?” Ela inicia o processo transformando “opiniões” em “fatos”.

Na preparação de uma Folha de Verificação devem ser incluídos, sempre que possível, os seguintes itens:

- o objetivo da verificação (por que);
- os itens a serem verificados (o que);
- os métodos de verificação (como);
- a data e a hora das verificações (quando);
- o nome da pessoa que faz a verificação (quem);
- os locais e processos das verificações (onde);
- os resultados das verificações;
- a sequência das verificações.

Além disso, é necessário:

- definir o período para a coleta de dados;
- elaborar um formulário simples e fácil de ser preenchido;
- verificar se os dados podem ser colhidos consistentemente e oportunamente.

FOLHA DE VERIFICAÇÃO

Neste exemplo vemos uma folha de verificação de erros encontrados em correspondências.

- Colocamos em um formulário simples, o título.
- Datamos o período da coleta.
- O responsável pela coleta deve assinar o formulário.
- Desta forma, verificamos que, dos 16 erros analisados, 10 referem-se à “Letras Trocadas,” correspondem à grande maioria, seguido por “Omissão de Palavras” com 4 e os erros seguintes com 1.
- Assim, identificamos os pontos críticos (letras trocadas e omissão de palavras) que devem ser observados para melhoria do processo.

FOLHA DE VERIFICAÇÃO		
ERROS ENCONTRADOS NAS CORRESPONDÊNCIAS		
Total analisado:	16	Período: maio/05
Tipos de Erros	Verificação	Totais
Letras Trocadas	☒ ☒	10
Omissão de Palavras	☐	4
Repetição de Palavras		1
Folhas Invertidas		1
TOTAL		16
Responsável: Assinatura do responsável		

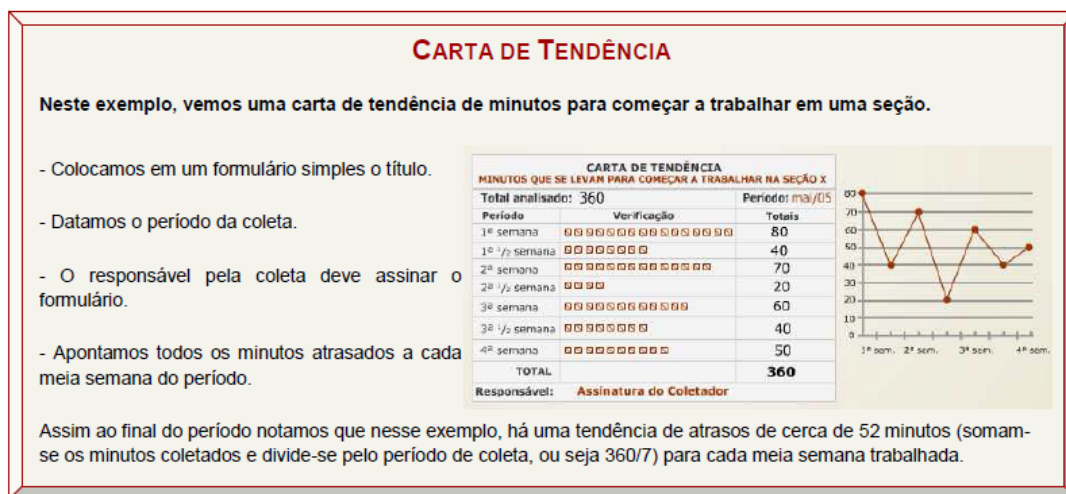
Carta de tendência

São representações gráficas de dados coletados em um determinado período para identificar tendências ou outros padrões que ocorrem ao longo deste período.

São utilizadas para monitorar um sistema, a fim de se observar ao longo do tempo a existência de alterações na média esperada.

A carta de tendência, como qualquer outro gráfico, deve ser usada para chamar atenção para mudanças realmente vitais no sistema.

Por exemplo, quando monitoramos qualquer processo, é esperado que encontremos certa quantidade de pontos acima e abaixo da média. Porém quando muitos pontos aparecem em apenas um lado da média, isto indica um evento estatístico não usual e que houve variação na média. Estas mudanças devem ser sempre investigadas. Se a causa da variação é favorável, deve ser incorporada ao processo. Se não deve ser eliminada.



Checklist de aderência

Checklist (ou lista de verificação) é um formulário, previamente elaborado, para coleta de opiniões sobre o quanto pessoas ou organizações conhecem, aceitam ou praticam as ações, os princípios ou os comportamentos que estão sendo avaliados.

CHECKLIST DE ADERÊNCIA

Note que para cada princípio de Qualidade observado há uma pontuação de 0 a 5:

0 - extremamente não aderente

1 - bastante não aderente

2 - levemente não aderente

3 - levemente aderente

4 - bastante aderente

5 - extremamente aderente

Princípios	PONTUAÇÃO					
	5	4	3	2	1	0
1. Satisfação do Cliente					X	
2. Envolvimento de Todos					X	
3. Gestão Participativa			X			
4. Gerência de Processos					X	
5. Valorização das Pessoas						X
6. Constância de Propósitos	X					
7. Melhoria Contínua						X
8. Gestão Pró-Ativa			X			

Neste formulário, aponte a nota de acordo com o nível de aderência para cada item.
Ao final, o quadro mostrará qual o nível geral de cada um dos princípios de Qualidade.

Diagrama de causa e efeito

É uma ferramenta utilizada para:

- apresentar a relação existente entre o resultado de um processo (efeito) e os fatores (causas) que possam afetar este resultado;
- estudar processos e situações;
- planejamento.

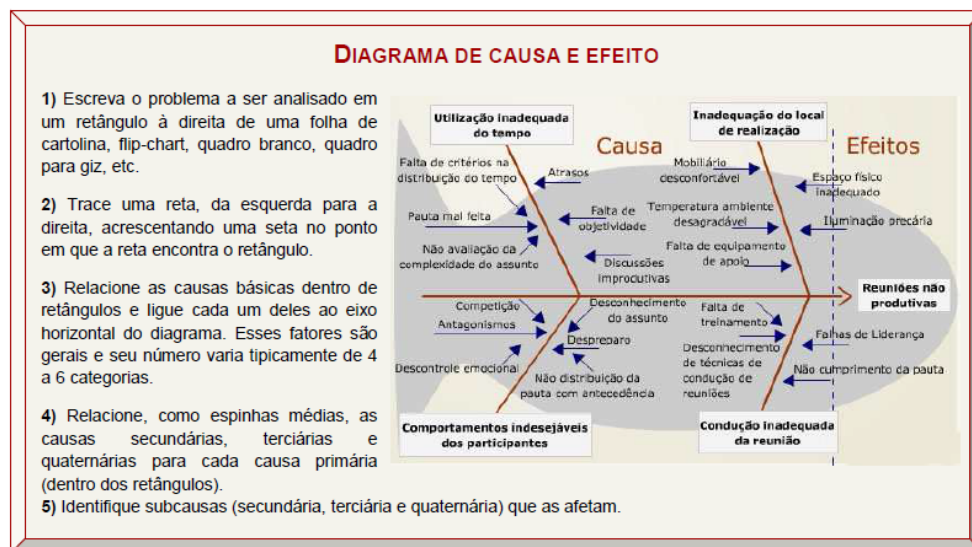
É, também, conhecido como diagrama de espinha de peixe ou diagrama de Ishikawa.

Desenvolvido no Japão, em 1943, por Kooru Ishikawa, permite, ainda, representar a relação entre problema e todas as possibilidades de causas que podem implicar neste efeito.

Para facilitar a construção do diagrama, Ishikawa idealizou quatro categorias de causas conhecidas como 4M. Outras categorias foram propostas e nada impede que cada pessoa proponha suas próprias categorias. Todavia, não deve esquecer que a simplicidade é o segredo para o bom funcionamento desta ferramenta.

As categorias mais comuns para agrupamento das causas são:

- **4M:** Mão-de-obra, Máquina, Método do Processo ou da Medida e Materiais;
- **5M:** Mão-de-obra, Máquina, Método, Materiais e Manager (Gerenciamento);
- **6M:** Mão-de-obra, Máquina, Método, Materiais, Manager (Gerenciamento) e Meio Ambiente;
- **7M:** Mão-de-obra, Máquina, Método, Materiais, Manager (Gerenciamento), Meio Ambiente e Money (Dinheiro).



4Q1POC (5W2H)

É uma técnica de levantamento global recomendada para todas as etapas da análise e melhoria de processos. O nome da técnica deriva-se de cinco perguntas em inglês. São elas: Who, Where, Why, What, When, How much and How. Por isso, ela também é conhecida como 5W2H. Em português, 4Q1POC refere-se às perguntas Quem, O Que, Quando, Quanto, Por que, Onde e Como. Esta técnica pode ser utilizada tanto para análise de processos quanto para o planejamento de melhorias. É a forma mais simples do Plano de Ação.

Quem

- Quem são os clientes e os fornecedores?
- Quem planeja, executa e avalia?

O Que

- O que é feito?
- O que é consumido?

Quando

- Quando a atividade é executada?
- Quando o cliente precisa do produto ou serviço?

Quanto

- Quanto custará a implementação das atividades?

Onde

- Onde a atividade é planejada, executada e avaliada?
- Onde o produto ou serviço deve ser entregue?

NOÇÕES DE GESTÃO PÚBLICA

Por que

- Por que o processo segue esta rotina?
- Por que esta solução será implementada?

Como

- Como a atividade é planejada, executada e avaliada?
- Como esta solução será implementada?

4Q1POC

Quem? É o nome do executor.

O quê? É a ação geral a ser realizada.

Quando? São as datas inicial e final.

Quanto? Custo da implementação das atividades?

Onde? É o local de implementação.

Por quê? É o motivo da implementação.

Como? São as etapas

QUEM?	Senhor João da Silva (nome do executor)
O QUE?	Implementar pautas em reuniões (ação geral a ser realizada)
QUANDO?	No período de 01/09/04 a 10/12/04
QUANTO?	Quanto custará a implementação das atividades?
ONDE?	No setor de Planejamento (Local)
POR QUE?	Para estancar o problema prioritário das reuniões improdutivas
COMO?	- Pesquisar modelos no órgãos públicos; - Escolher modelos; - Adequar modelo ao padrão da empresa; - Indexá-lo à norma de reuniões; - Publicar na intranet a alteração na norma e sua vigência.

5 Por quês

É uma técnica de análise que permite, através da formulação de uma única pergunta, **Por que**, aprofundar o conhecimento sobre determinado assunto. Como se trata de uma sequência de perguntas ordenadas, de forma que a pergunta seguinte incida sempre sobre a resposta dada à questão anterior, a tendência é a identificação de uma grande variedade de causas afins ao tema que está sendo questionado. Cabe observar que o número 5, colocado no nome da técnica, não é impositivo, apenas sugere a reincidência da pergunta e o não conformismo com a primeira resposta.

1º Porquê	Por que a reunião é improdutiva?	Porque é conduzida inadequadamente.
2º Porquê	Por que é conduzida inadequadamente?	Porque não cumpre a pauta.
3º Porquê	Por que não cumpre a pauta?	Porque não é feita formalmente.
4º Porquê	Por que não é feita formalmente?	Porque não é obrigatória nas normas da empresa.
5º Porquê	Por que não é obrigatória nas normas da empresa?	Porque nunca ninguém teve interesse em alterá-la.

SOLUÇÃO: Promover alteração da norma, anexando modelo de pauta de reunião.

NOÇÕES DE GESTÃO PÚBLICA

Matriz GUT

É uma matriz de priorização de problemas a partir da análise feita, considerando três critérios (Gravidade - Urgência - Tendência):

- **Gravidade:** impacto do problema sobre coisas, pessoas, resultados, processos ou organizações e efeitos que surgirão a longo prazo, caso o problema não seja resolvido.
- **Urgência:** relação com o tempo disponível ou necessário para resolver o problema.
- **Tendência:** potencial de crescimento do problema, avaliação da tendência de crescimento, redução ou desaparecimento do problema.

Valor	G - Gravidade	U - Urgência	T - Tendência	G x U x T
5	Os prejuízos ou dificuldades são externamente graves	É necessária uma ação imediata	Se nada for feito, a situação irá piorar rapidamente	125
4	Muito graves	Com alguma urgência	Vai piorar em pouco tempo	64
3	Graves	O mais cedo possível	Vai piorar a médio prazo	27
2	Pouco graves	Pode esperar um pouco	Vai piorar em longo prazo	8
1	Sem gravidade	Não tem pressa	Não vai piorar e pode até melhorar	1

<

Técnica nominal de grupo

É uma técnica de priorização que se aplica a situações diversas, tais como: problemas, soluções, processos, atividades, etc. Diferentemente de outras técnicas, o critério de priorização é absolutamente subjetivo, o que torna recomendável que sua utilização seja precedida de ampla discussão sobre os assuntos a serem priorizados.

Na Técnica Nominal de Grupo, os valores a serem atribuídos no preenchimento da matriz não são estabelecidos "a priori", sendo que o maior valor é sempre igual ao número de itens a serem priorizados. No preenchimento da matriz, cada avaliador começa atribuindo o maior valor ao item que considera mais prioritário. Não é permitido, a um único avaliador, atribuir o mesmo valor a dois ou mais itens.

TÉCNICA NOMINAL DE GRUPO					
Neste exemplo listamos uma coluna com soluções e colunas com os avaliadores. Marcamos, então, aquelas soluções votadas por cada avaliador. Somamos os votos e, em seguida, classificamos a lista da solução mais votada para aquela menos votada.	Soluções	Avaliadores			
		João	Maria	José	Soma
	1. Adotar pauta	X	X		2
	2. Treinar pessoal			X	1
	3. Melhorar iluminação				0
	4. Punir atrasos				0
					Classif.
					1ª
					2ª
					3ª
					4ª

Votação de Pareto

É uma técnica de priorização baseada no «Princípio de Pareto» dos poucos pontos vitais e muitos pontos triviais sendo, neste caso, utilizado o procedimento de votação.

Juran adaptou aos problemas da Qualidade a teoria da desigualdade da distribuição de renda desenvolvida pelo economista italiano Vilfredo Pareto. O princípio de Pareto estabelece que, na maioria dos processos, uma pequena quantidade de causas (cerca de 20%) contribui de forma preponderante para a maior parte dos problemas (cerca de 80%), e que uma grande quantidade de causas (cerca de 80%) contribui muito pouco para os efeitos observados (cerca de 20%). Ao primeiro grupo de causas, ele chamou de "pouco vitais" e ao segundo de "muito triviais".

O procedimento utilizado consiste em que o coordenador, após a geração de uma série de ideias por um grupo, solicita que os participantes votem naquelas que consideram as mais importantes, de acordo com as seguintes regras:

- o número de votos por participante é limitado a 20%, do total de ideias;
- todos os votos permitidos devem ser usados;
- não é permitido dedicar mais de um voto para uma mesma ideia por participante.

As ideias mais votadas, que devem estar na faixa dos 20% do total de ideias geradas, são as consideradas prioritárias.

VOTAÇÃO DE PARETO					
Neste exemplo listamos uma coluna com soluções e colunas com os avaliadores. Marcamos então aquelas soluções votadas por cada avaliador. Na votação de Pareto, os avaliadores devem votar em 20% das opções, nem mais nem menos. No exemplo, como são dez opções, cada avaliador vota em duas soluções. Somamos os votos e, em seguida, classificamos a lista da solução mais votada para aquela menos votada. Caso sejam classificados dois ou mais itens com a mesma classificação, refazemos a votação com esses itens somente.	Soluções	Avaliadores			
		João	Maria	José	Soma
	1. Adotar pauta	X	X	X	3
	2. Treinar pessoal	X		X	2
	3. Melhorar iluminação		X		1
	4. Punir atrasos				0
	5. Mudar local				0
	6. Comprar condicionador				0
	7. Colocar mediador				0
	8. Impor normas rígidas				0
	9. Trocar o mobiliário				0
	10. Ampliar espaço				0
					Classif.
					1ª
					2ª
					3ª

Diagrama de árvore

Relaciona o objetivo mais geral com passos de implementação prática. Na sua versão original japonesa, o diagrama da árvore é utilizado para descrever os métodos pelos quais um propósito pode ser alcançado. Além disso, é utilizado também, para explorar todas as causas possíveis de um problema, assemelhando-se ao diagrama de causa e efeito, para mapear características de um produto ou serviço e para identificar atividades a serem acompanhadas tendo em vista um objetivo organizacional geral, como no exemplo prático apresentado na tela seguinte.



Diagrama de matriz

Apresenta graficamente o relacionamento entre dois ou mais elementos, tais como: atividades de pessoas com funções, tarefas com tarefas, problemas com problemas, problemas com causas e soluções, etc. As matrizes podem ter vários formatos, dependendo da quantidade de elementos a serem combinados.



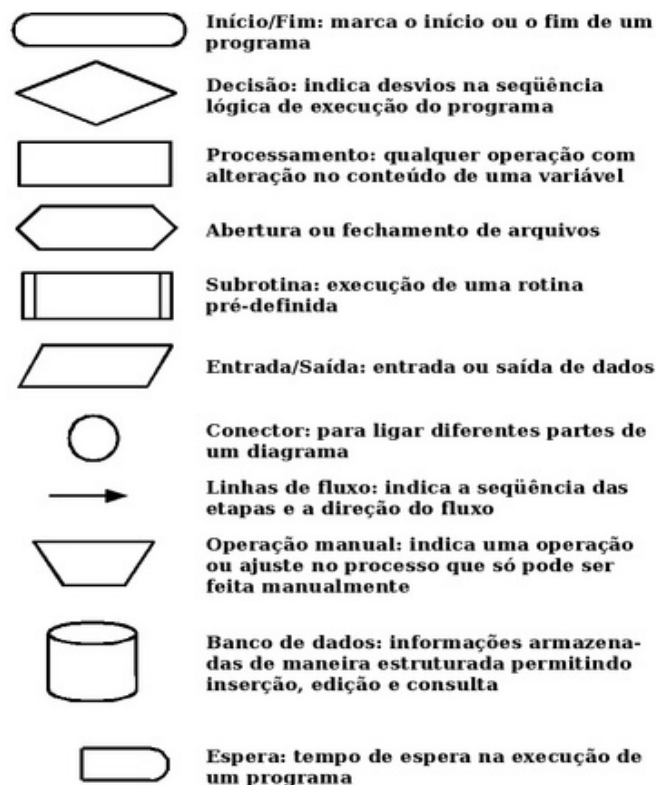
Fluxograma

É a representação esquemática da sequência (setas) das etapas (caixas) de um processo e tem por objetivo ajudar a perceber sua lógica. O fluxograma serve para compreender e melhorar o processo de trabalho, criar um procedimento padrão de operação e mostrar como o trabalho deve ser feito.

É utilizado também como ferramenta de comunicação, de compreensão, aprendizado e auxílio à memória. Essa ferramenta possibilita identificar instruções incompletas e serve como roteiro de controle e padronização. É muito útil na identificação e resolução de problemas e na operacionalização, no controle e na melhoria de um processo.

Na construção de um fluxograma são utilizados símbolos variados, e os mais comuns são os apresentados a seguir:

NOÇÕES DE GESTÃO PÚBLICA



FERRAMENTAS ESTÍSTICAS

Vejamos abaixo as ferramentas estatísticas mais utilizadas, seus conceitos e exemplos.

Diagrama de Pareto

São gráficos de barras verticais que permitem classificar e priorizar problemas em duas categorias: "Pouco vitais" e "Muito triviais".

Segundo o princípio de Pareto, os processos podem ser melhorados se houver uma atuação sistemática sobre as causas do primeiro grupo. Se existir o hábito da priorização, muitos problemas simplesmente desaparecem por serem pouco relevantes.

Por outro lado, os problemas mais graves passam a ter o tratamento devido e também desaparecem.

Outro ponto importante sobre o diagrama de Pareto é a possibilidade de desdobramento das causas principais em outros Paretos, permitindo análises sucessivas, como ilustrado a seguir.

DIAGRAMA DE PARETO

Neste exemplo colocamos a análise de tempo excessivo para a emissão de pareceres técnicos.

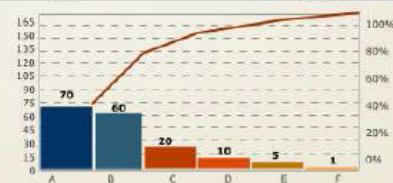
Para cada item apontado anotamos a quantidade de defeitos apresentados.

Colocamos uma coluna com os totais acumulados e em seguida colunas com percentuais de defeitos e percentuais acumulados.

Num gráfico representamos a quantidade de defeitos de cada item (gráfico de barras).

No mesmo gráfico, em sua coluna da direita, representamos os percentuais acumulados (gráfico de linhas).

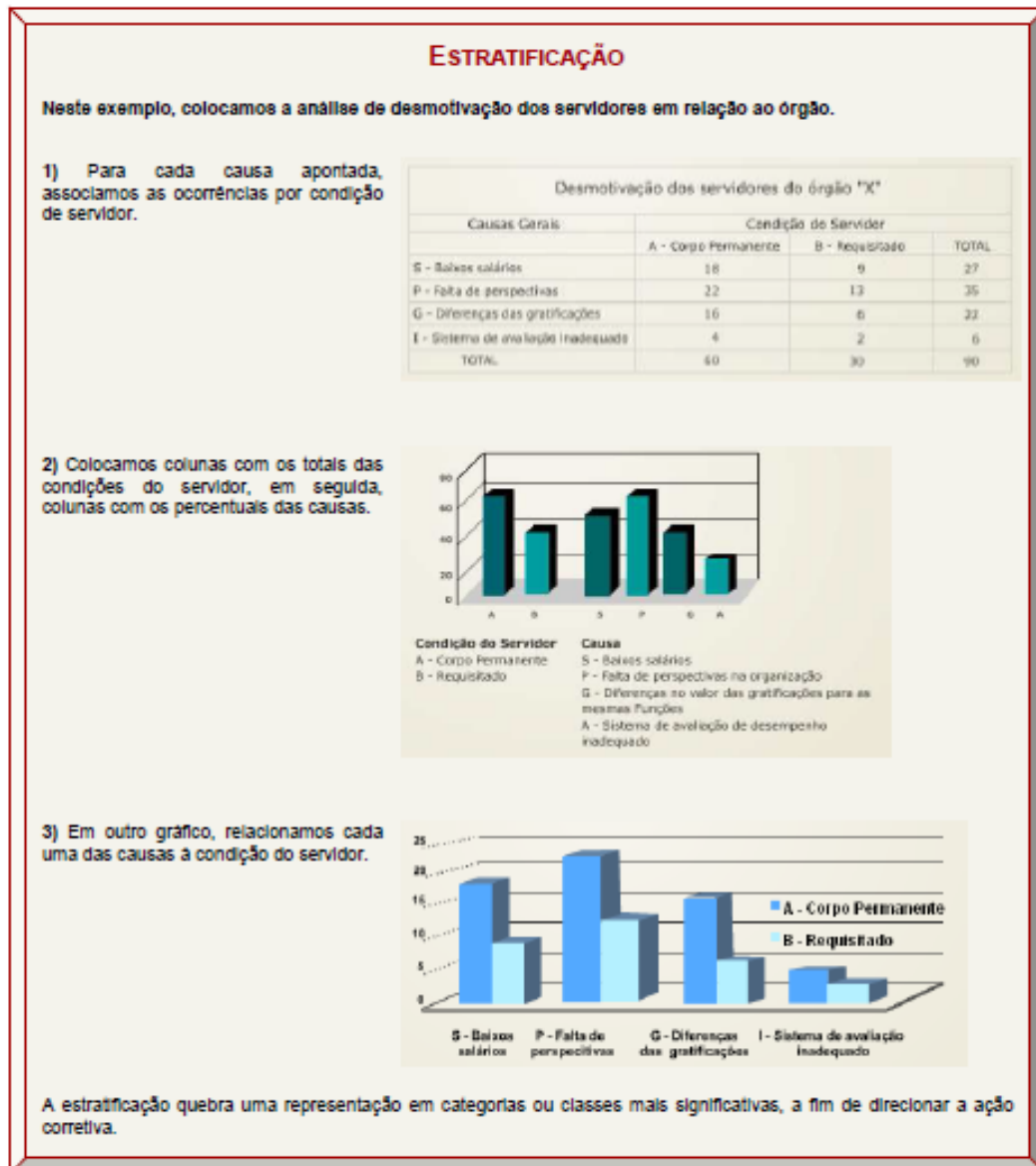
Tipos de Pareceres	Quantidade de Defeitos	Total Acumulado	Percentagem dos Defeitos	Percentagem Acumulada
A	70	70	42%	42%
B	60	130	36%	78%
C	20	150	12%	90%
D	10	160	6%	96%
E	5	165	3%	99%
F	1	166	1%	100%
Total	166		100%	



Estratificação

A estratificação consiste em dividir um conjunto de dados em grupos que possuem características que os tornam peculiares, podendo agrupá-los de diversas maneiras. Ela ajuda na análise dos casos cujos dados mascaram os fatos reais. Isto geralmente ocorre quando os dados registrados provêm de diferentes fontes, mas são tratados sem distinção.

Permite também identificar fontes de variação, analisar dados, pesquisar oportunidades de melhoria e avaliar de forma mais eficaz as situações. Uma forma prática de fazer estratificação é utilizar os 4M ou 5M ou 6M ou 7M.



São gráficos de barras construídos a partir de uma tabela de frequência de determinadas ocorrências. O eixo horizontal apresenta os valores assumidos por uma variável de interesse.

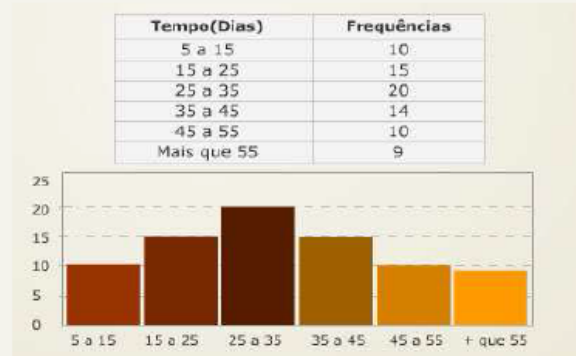
Subdivide-se o eixo horizontal em vários pequenos intervalos, construindo-se para cada um destes intervalos uma barra vertical.

Os histogramas, assim como os processos, podem ter as mais variadas formas, indicando se o processo está "estável" ou apresenta algum desvio. A construção de histogramas exige alguns conhecimentos de estatística que permitam, após a coleta de dados, a determinação da amplitude, do número, do intervalo e dos limites de classe e a preparação de uma tabela de frequência.

DIAGRAMA DE PARETO

Neste exemplo listamos a frequência de tempo (em dias) para as emissões de carnês.

- Traçamos um gráfico com cada faixa de frequência.
- Notamos pelo gráfico que o processo está estável.
- Notamos, também, que a tendência de dias para emissão do carnê é de 25 a 35 dias.



ESCOLHENDO O PROCESSO

A escolha do processo a ser analisado é de grande importância para o sucesso dos trabalhos a serem desenvolvidos no âmbito de uma organização.

A seguir são listadas algumas dicas para seleção de processos:

- impacto direto sobre clientes externos;
- ciclo de execução rápido;
- não esteja passando por importantes transições;
- seja relativamente simples;
- tenha potencial para gerar benefícios;
- ofereça integração com visão e missão.

A **Metodologia de Análise e Solução de Problemas (MASP)** consiste em um conjunto de procedimentos sistematicamente ordenados, baseado em fatos e dados, que visa a identificação e a eliminação de problemas que afetam os processos, bem como a identificação e o aproveitamento de oportunidades para a melhoria contínua.

O gerenciamento de processos organizacionais envolve tanto a aplicação da **MASP** como a compreensão do ciclo **PDCA** (Planejar, Desenvolver, Checar, Agir corretivamente), estudado anteriormente. Ambos os métodos, assim como o uso de ferramentas, são úteis no gerenciamento da Qualidade de processos. Entender a relação existente entre estes deve, pois, ser considerada. Vejamos a seguir como essas metodologias se relacionam.

NOÇÕES DE GESTÃO PÚBLICA

Compreendendo a Masp – Etapas e Procedimentos e a Relação com o PDCA

ETAPAS DA MELHORIA CONTÍNUA			
PDCA	FLUXO	ETAPA	OBJETIVO
P	1	Identificação do problema	Definir claramente o problema/ processo e reconhecer sua importância
	2	Observação	Investigar as características específicas do problema com uma visão ampla e sob vários pontos de vista.
	3	Análise	Descobrir as causas fundamentais
	4	Plano de ação	Conceber um plano para bloquear as causas fundamentais
D	5	Execução	Bloquear as causas fundamentais
C	6	Verificação	Verificar se o bloqueio foi efetivo
A	7	Padronização	Prevenir contra o reaparecimento do problema
	8	Conclusão	Recapitular todo o processo de solução do problema para trabalho futuro

Fonte: Campos (2004).

RELAÇÃO ENTRE CICLO PDCA, ETAPAS DA MASP E FERRAMENTAS UTILIZADAS

PDCA	Etapas	Fatos e dados existentes	Fatos existentes e dados inexistentes
P	1- Estudo do Processo	– Estratificação – Diagrama de Pareto	– Brainstorming – Brainwriting
P	2- Identificação e Observação do Problema	– Folha de Verificação – Diagrama de Pareto – 4Q1POC	– Votação de Pareto – 4Q1POC
P	3- Análise	– Ishikawa – Folha de Verificação – Diagrama de Pareto – Histograma – Diagrama de Correlação	– Ishikawa – Matriz GUT
P	4- Plano de Ação	– 4Q1POC – Diagrama de Árvore	– Votação de Pareto – Diagrama de Árvore
D	5- Ação	– 4Q1POC – PDCA	– 4Q1POC – PDCA
C	6- Verificação	– Diagrama de Pareto – Gráfico de Controle	– Gráfico de Controle
A	7- Normalização	– 4Q1POC – Diagrama de Árvore	– 4Q1POC – Diagrama de Árvore
A	8 - Conclusão	– 4Q1POC	– 4Q1POC

METODOLOGIA PARA IMPLANTAÇÃO DA MASP

FASE 1 - PLANEJAMENTO E ORGANIZAÇÃO

Atividade 1: Elaboração do Projeto

- definição de objetivos e produtos;
- definição das áreas envolvidas e seus representantes;
- definição dos patrocinadores;
- definição do Comitê Gestor de Redesenho;
- definição das Equipes de Redesenho;
- definição dos Grupos de Contato;
- definição do Coordenador do Projeto;
- definição dos recursos necessários;
- definição das estratégias de comunicação e responsáveis;
- definição da metodologia de análise a ser empregada;
- definição das técnicas de documentação a serem utilizadas;
- definição dos resultados a serem atingidos;
- elaboração do Plano de Ação (descrição da tarefas, responsáveis e cronograma).

Atividade 2: Validação

Atividade 3: Divulgação

Atividade 4: Alocação de Recursos

Atividade 5: Formalização dos Grupos de Trabalho
(Comitê Gestor, Equipes de Redesenho, Grupos de Contato e Coordenação)

Atividade 6: Capacitação da Equipe de Redesenho

FASE 2 – IDENTIFICAÇÃO

Atividade 01: Identificação do Contexto Institucional do Processo

- missão da organização e competências das áreas;
- diagrama da estrutura organizacional (com o quantitativo de pessoal).

Atividade 02: Identificação do Processo

- nome do processo; descrição e objetivos;
- unidade responsável;
- responsável (cargo, nome, telefone e e-mail);
- recursos alocados (humanos, tecnológicos e materiais);
- produtos intermediários e finais;
- clientes internos e externos e seus requisitos;
- fornecedores e insumos (e requisitos);
- fluxograma geral do processo;
- documentação existente (legislação, normas, sistemas, etc);
- indicadores existentes [tipo, nome, descrição/fórmula, periodicidade, insumos, responsável, histórico (financeiro/custos; processo eficiência; eficácia; efetividade; qualidade; prazos; metas; capacidade; satisfação dos clientes; critérios PNGP – liderança, planejamento, cidadão e sociedade, informação e análise, processos, pessoas, resultados);
- mapa de atividades;
- fluxograma detalhado do processo.

FASE 3 – ANÁLISE

Atividade 1: Identificação e Priorização dos Problemas

- ambiente interno: fatores restritivos e fatores incentivadores (condições de trabalho, documentação, recursos humanos, recursos tecnológicos e recursos materiais);

- ambiente externo: ameaças e oportunidades;
- definição dos fatores críticos de sucesso e subprocessos essenciais;
- identificação e priorização dos problemas;
- descrição dos principais problemas;
- forma com que os problemas são percebidos; momento e providências adotadas.

Atividade 2: Análise dos Problemas

- identificação das causas dos problemas (Diagrama de Ishikawa);
- priorização das causas (Matriz GUT, Votação de Pareto, etc).

FASE 4 – PROPOSIÇÃO DE MELHORIAS

Atividades

- definição das possíveis soluções e respectivas alternativas, com descrição das vantagens e desvantagens;
- identificação dos sistemas a serem modificados ou desenvolvidos;
- mapeamento dos riscos envolvidos.

FASE 5 – ELABORAÇÃO DOS MANUAIS DOS PROCESSOS

Atividades

- novos fluxogramas (geral e detalhado);
- redação dos manuais;
- revisão dos conteúdos;
- revisão ortográfica.

FASE 6 – PLANEJAMENTO DA IMPLEMENTAÇÃO

Atividades

- definição da equipe responsável em cada área;
- definição dos patrocinadores;
- definição do processo de monitoramento dos resultados (indicadores, itens de verificação e de controle, e metas a serem atingidas);
- definição da estratégia de implementação;
- elaboração do plano de implementação (tarefas, responsáveis e cronograma);
- elaboração do plano de capacitação;
- capacitação das equipes executoras.

FASE 7 – ACOMPANHAMENTO DA IMPLEMENTAÇÃO

Atividades

- Reuniões de acompanhamento, avaliação e tomada de decisão (correções ou modificações no processo).

FASE 8 – RELATÓRIO FINAL DE AVALIAÇÃO DO PROJETO

Atividades

- elaboração de relatório.

O planejamento estratégico pode ser definido como o processo de criação e implementação de decisões sobre o futuro de uma organização (KERZNER, 2002). Outro conceito atualmente em uso é o gerenciamento de projetos. Hoje, é necessária uma estratégia gerencial que utiliza as unidades operacionais para conduzir o trabalho, checar a eficiência e manter informado o alto nível gerencial.

A metodologia de gerenciamento de projetos pode fazer tudo isto e é a maneira escolhida por muitas empresas para gerenciar seus aspectos críticos dos negócios (CLELAND; IRELAND, 2000). King (1978) diz que os projetos podem unificar as estratégias e disseminá-las pelas áreas da corporação. Um gerenciamento de projetos de sucesso requer o preenchimento da lacuna entre a visão da empresa e seus projetos (DINSMORE, 1998). Esta é a maneira pela qual as estruturas de projetos, tais como a funcional, a projetizada e a matricial e o PMO (Project Management Office), estrutura que aplica os conceitos de gerenciamento de projetos dentro de uma empresa, podem ajudar a gerar resultados planejados na estratégia da mesma, através do gerenciamento de projetos. Os modelos e as configurações de estruturas organizacionais devem ser analisados pensando-se nas configurações gerais e de manufatura da estratégia de uma organização e sua posição na matriz volume-variedade (PORTER, 1979); (SLACK et al., 1996). As empresas devem procurar se organizar de uma melhor maneira para gerenciar seus projetos, fazendo o alinhamento entre as características temporais dos mesmos e decidindo como elas irão se estruturar para executar seus projetos. A seleção da correta estrutura pelas empresas será estratégica no sucesso dos projetos gerenciados por elas. Quando estes projetos são gerenciados por grandes empresas, o risco dos mesmos não se tornarem um sucesso, por uma deficiente estrutura organizacional, é muito alto. E o impacto financeiro, devido a uma deficiente estrutura organizacional, também é muito alto, sendo proporcional ao tamanho do projeto. Para esta dissertação, a opção metodológica adotada foi a análise de múltiplos estudos de casos, selecionando três empresas dos seguintes segmentos: cosméticos, eletro-eletrônico e aeroespacial. Os principais elementos investigados no estudo de campo foram: categorização das empresas, o papel estratégico das atividades de gerenciamento de projetos, a estrutura de gerenciamento de projetos existente e os investimentos em atividades relacionadas ao gerenciamento de projetos. Após a condução das entrevistas, foi feita uma análise relacionando as funções adotadas na prática pelas empresas estudadas, com as funções que, teoricamente, seriam as mais apropriadas para as empresas de cada segmento de negócios, quando da implantação de estratégias através de uma estrutura organizacional.

Relaciona-se a objetivos de curto prazo, e com maneiras e ações que, geralmente, afetam somente uma parte da empresa.

Tem como eixo central otimizar determinadas áreas de resultados, e não a empresa como um todo. Portanto, trabalha com decomposição dos objetivos e políticas estabelecidas no planejamento estratégico.

O planejamento tático é desenvolvido em níveis organizacionais inferiores, ou seja, é realizado no nível gerencial ou departamental, tendo como principal finalidade a utilização eficiente dos recursos disponíveis para a consecução de objetivos previamente fixados, segundo uma estratégia predeterminada, bem como as políticas orientadoras para o processo decisório organizacional.

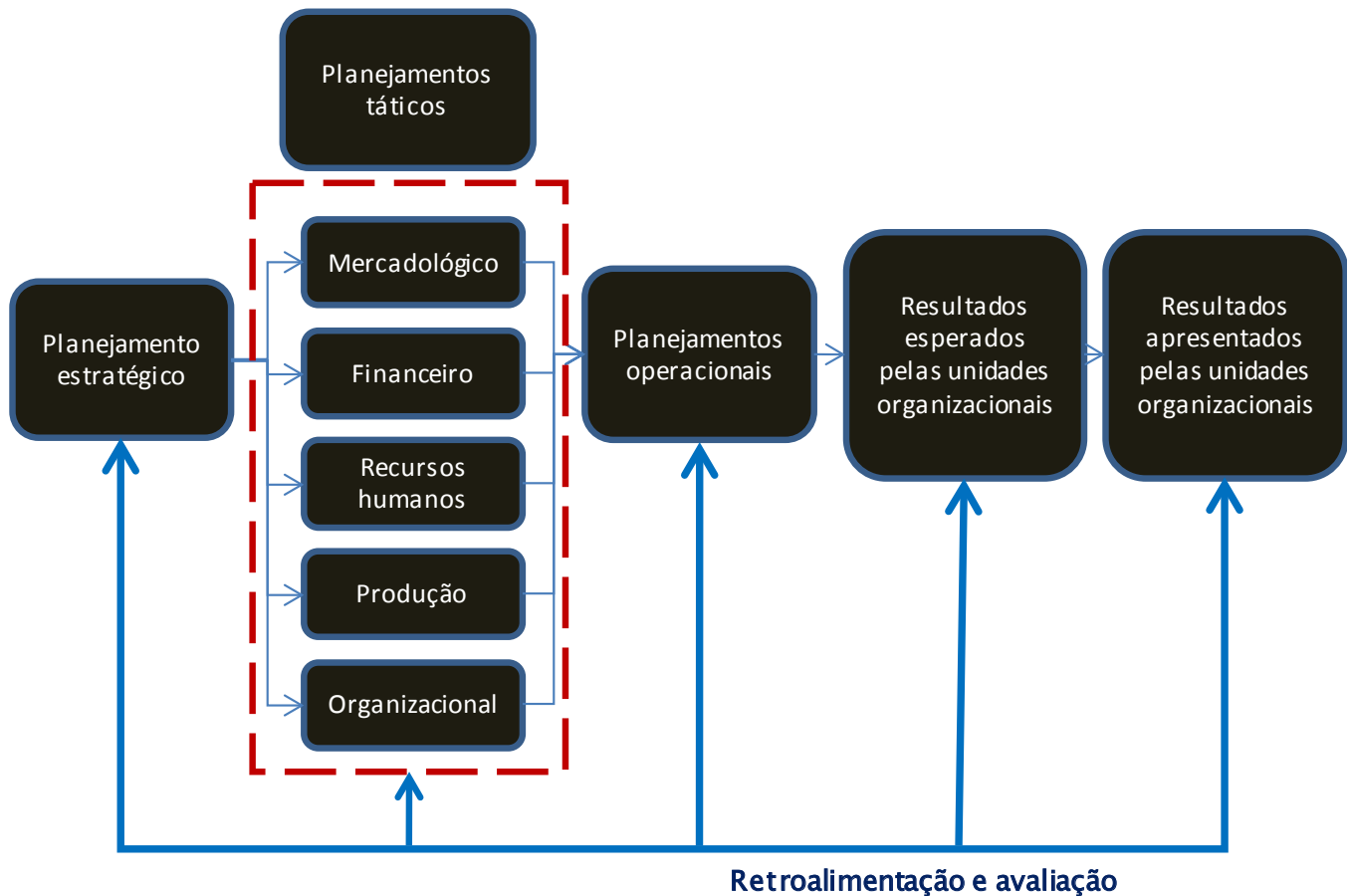
Características Principais:

- ✓ Processo permanente e contínuo;
- ✓ Aproxima o estratégico do operacional;
- ✓ Aproxima os aspectos incertos da realidade;
- ✓ **É executado pelos níveis intermediários da organização;**
- ✓ Pode ser considerado uma forma de alocação de recursos;
- ✓ Tem alcance mais limitado do que o planejamento estratégico, ou seja, é de médio prazo;
- ✓ Produz planos mais bem direcionados às atividades organizacionais.

Questões essenciais:

- ✓ O quê fazer?
- ✓ Dá para fazer?
- ✓ Vale a pena fazer?
- ✓ Quem faz?
- ✓ Como fazer bem?
- ✓ Funciona?
- ✓ Quando fazer?

Desenvolvimento de planejamentos táticos



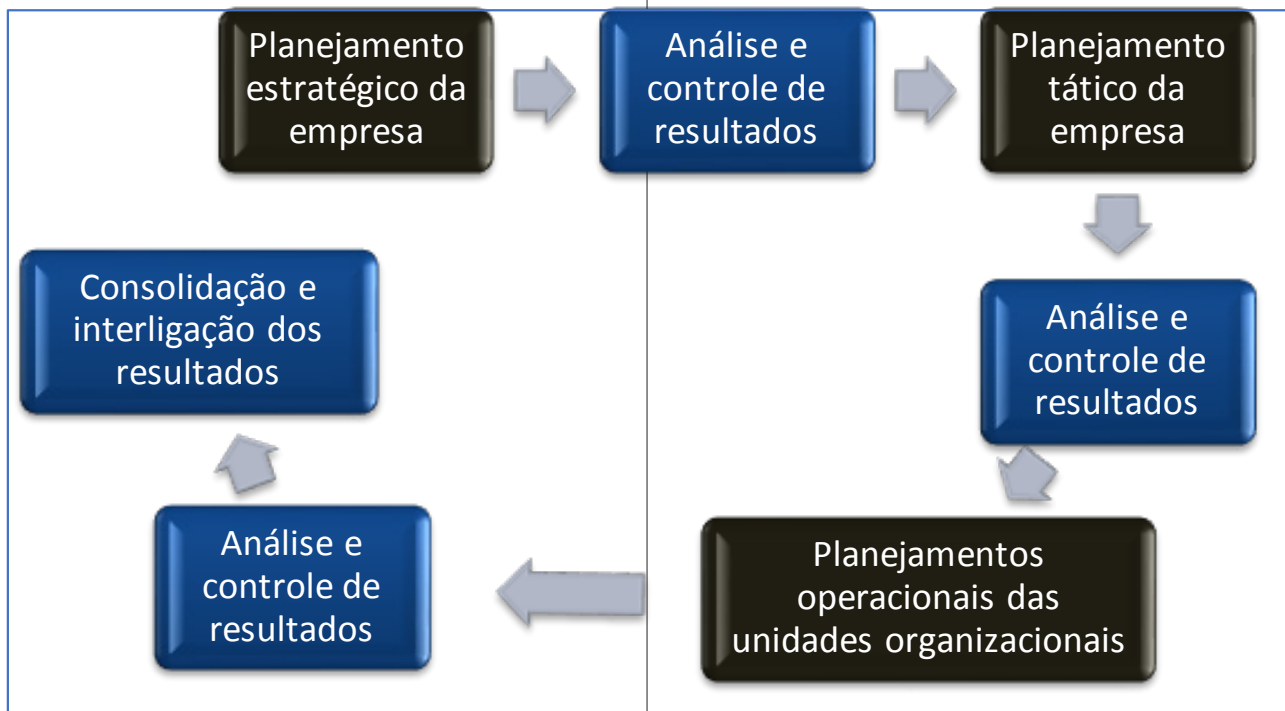
Pode ser considerado como a formalização, principalmente através de documentos escrito das metodologias de desenvolvimento e implantações estabelecidas.

Portanto, nesta situação, tem-se basicamente os planos de ação, ou planos operacionais.

Os planejamentos operacionais correspondem a um conjunto de partes homogêneas do planejamento tático, e devem conter com detalhes: os recursos necessários a seu desenvolvimento e implantação; os procedimentos básicos a serem adotados; os produtos ou resultados finais esperados; os prazos estabelecidos e os responsáveis pela sua execução e implantação.

- Preocupa-se com os métodos operacionais e alocação de recursos:
 - ✓ Detalhamento das etapas do projeto;
 - ✓ Métodos, processos e sistemas aplicados;
 - ✓ Pessoas: responsabilidade, função, atividades/tarefas;
 - ✓ Equipamentos necessários;
 - ✓ Prazos e cronograma
- Planos que especificam os detalhes de como devem ser alcançados os objetivos organizacionais globais;
- Detalhado e analítico;
- Curto prazo;
- Microorientado;
- Como fazer:
 - ✓ Procedimento (método);
 - ✓ Orçamento (recursos);
 - ✓ Programação (tempo);
 - ✓ Regulamento (comportamento).

Ciclo básico dos três tipos de planejamento



GESTÃO DE PROJETOS,

A gestão estratégica de projetos reduz riscos e identifica oportunidades, a presença de um profissional é essencial para gerenciamento das informações, é preciso que haja esforços de forma integrada para os projetos serem realizados com êxito.

O gerenciamento de projetos têm relação direta com a capacidade das empresas de atingirem suas metas, justamente porque os projetos atuais necessitam da união de esforços aplicados de forma integrada para serem realizados com êxito. Em diversas ações das empresas, é necessário um projeto, direcionando esforços temporários para produzir determinado produto, serviço ou resultado único.

Gerência de projetos ou gestão de projetos é a aplicação de conhecimentos, habilidades e técnicas na elaboração de atividades relacionadas para atingir um conjunto de objetivos pré definidos. O conhecimento e as práticas da gerência de projetos são mais bem descritos em termos de seus processos componentes.



Esses processos podem ser classificados em cinco grupos de processo (iniciação, planejamento, execução, controle e encerramento) e nove áreas de conhecimento (gerência de integração de projetos, gerência de escopo de projetos, gerência de tempo de projetos, gerência de custo de projetos, gerência de qualidade de projetos, gerência de recursos humanos de projetos, gerência de comunicações de projetos, gerência de riscos de projetos e gerência de aquisições de projetos).



Reduzida à sua forma mais simples, a gerência de projetos é a disciplina de manter os riscos de fracasso em um nível tão baixo quanto necessário durante o ciclo de vida do projeto. O risco de fracasso aumenta de acordo com a presença de incerteza durante todos os estágios do projeto. Um ponto de vista alternativo diz que gerenciamento de projetos é a disciplina de definir e alcançar objetivos ao mesmo tempo em que se otimiza o uso de recursos (tempo, dinheiro, pessoas, espaço, etc).

A gerência de projetos é frequentemente a responsabilidade de um indivíduo intitulado gerente de projeto. Idealmente, esse indivíduo raramente participa diretamente nas atividades que produzem o resultado final. Ao invés disso, o gerente de projeto trabalha para manter o progresso e a interação mútua progressiva dos diversos participantes do empreendimento, de modo a reduzir o risco de fracasso do projeto.

Variáveis controláveis e incontroláveis

Dentro de um ambiente de projetos, e até mesmo no seu dia-a-dia existem variáveis que podem ser controladas e/ou previstas e outras que não podem ser previstas e/ou controladas. Um bom planejamento leva ambas em consideração.

Variáveis controláveis ou previsíveis

Existem variáveis previsíveis e controláveis no seu ciclo de projeto, são variáveis que você conhece claramente. Por controlável entendemos que é algo que você possa prever e/ou medir.

Por exemplo tempo, valores, recursos são variáveis controláveis. Você não tem controle sobre o tempo, mas pode considerá-lo em seus planejamentos, é possível calcular o tempo necessário para executar uma tarefa, mas não se pode estendê-lo por exemplo.

É possível prever os recursos financeiros e através do controle é possível até mesmo redimensioná-los. É possível aumentar a produtividade de uma tarefa, otimizando os métodos e processos utilizados e/ou alocando mais recursos humanos à tarefa.

Variáveis incontroláveis ou imprevisíveis

São variáveis que não podemos controlar, em geral imprevisíveis, ou atividades que dependam de terceiros. Num planejamento de projeto, levamos em conta os recursos humanos partindo do princípio de que eles estarão sempre disponíveis para trabalhar e sempre com o mesmo nível de produtividade, o que não é verdade, funcionários podem estar desmotivados, e podem faltar, e isto precisa ser levado em conta.

Pode acontecer uma catástrofe, um recurso material pode ser danificado e/ou utilizado equivocadamente para outra tarefa, isto pode acontecer, assim como pode faltar determinado material, mas neste caso a falta pode se dar por diversos fatores:

Pode ser que a entrega esteja atrasada, ou que ele tenha sido mal dimensionado, ou ainda que tenha sido providenciado tarde demais. Mas isto é previsível, você pode se informar de todo o processo e considerar o prazo necessário no seu planejamento. O que seria imprevisível neste caso, por exemplo, seria o roubo ou danificação de materiais.

Controlar todas as variáveis em todas as atividades de um projeto é extremamente trabalhoso, prevê-las é muito mais difícil, por mais experiente que o gestor de projetos seja, ele sempre encontrará novas variáveis em novos projetos.

As variáveis do triângulo de gerência de projeto



Alguns empreendimentos necessitam ser executados e entregues sob determinadas variáveis. As variáveis principais também podem ser denominadas como tradicionais. **São eles o escopo, o tempo e o custo.** Isto é conhecido também como “triângulo da gerência de projeto”, onde cada lado representa uma variável. Um lado do triângulo não pode ser mudado sem impactar no outro.

A restrição do tempo influencia o prazo até o término do projeto. A restrição de custo informa o valor monetário incluído no orçamento disponível para o projeto. Já a restrição do escopo designa o que deve ser feito para produzir o resultado de fim do projeto. Estas três variáveis estão frequentemente competindo: o escopo aumentado significa tipicamente o tempo aumentado e o custo aumentado, uma restrição apertada de tempo poderia significar custos aumentados e o escopo reduzido, e um orçamento apertado poderia significar o tempo aumentado e o escopo reduzido. A disciplina da gerência de projeto é sobre fornecer as ferramentas e as técnicas que permitem a equipe de projeto (não apenas ao gerente de projeto) organizar seu trabalho para se encontrar com estas variáveis.

Tempo ou prazo

O tempo requerido para terminar as etapas do projeto, é normalmente influenciado quando se pretende baixar o tempo para execução de cada tarefa que contribui diretamente à conclusão de cada componente. Ao executar tarefas usando a gerência de projeto, é importante cortar o trabalho em diversas partes menores de modo que seja fácil definirmos condições de criticidade e de folga.

Custo

O Custo para desenvolver um projeto depende de diversas condições iniciais que possuímos para o desenvolvimento de cada projeto tais como: custo de mão de obra, custos de materiais, gerência de risco, planta (edifícios, máquinas, etc.), equipamento, e lucro.

Escopo ou contexto

São as exigências especificadas para o resultado fim, ou seja, o que se pretende, e o que não se pretende realizar. A qualidade do produto final pode ser tratada como um componente do escopo. Normalmente a quantidade de tempo empregada em cada tarefa é determinante para a qualidade total do projeto.

Lembre-se das variáveis incontroláveis ou imprevisíveis, elas estão aí para dar o tempo do seu projeto. Gestores de projetos costumam considerar margens de segurança definidas com o apoio de gestores técnicos que irão executar o projeto.

Por exemplo, aplica-se uma margem de segurança na mão de obra, para cobrir eventuais faltas e atrasos, e para prover o projeto uma certa “margem de manobra” para que atividades de emergência sejam executadas sem um impacto muito grande no prazo final do projeto. Aplica-se uma margem de segurança nos recursos materiais prevenindo desperdícios e eventuais danos ou extravios, mas as margens neste caso devem ser aplicadas com critério para que a excessiva margem de segurança em materiais não seja um prejuízo no projeto.

Um projeto bem planejado leva em conta o imprevisto, se alguma coisa der errado, o projeto vai parar? Pode-se executar outra tarefa enquanto resolvemos o problema que impede o andamento do projeto? E este problema pode ser simplesmente uma etapa de aprovação do cliente por exemplo. Neste caso as tarefas que não fazem parte do caminho crítico podem ser executadas para que a equipe não fique parada por exemplo.

O princípio de Pareto, também conhecida pela regra 80-20 se resume em que 80% dos efeitos são provenientes de 20% das causas. O estudioso de Administração Joseph M. Juran identificou o princípio que ganhou este nome após o economista Italiano Vilfredo Pareto ter observado que 80% da renda Italiana é proveniente de 20% da população. Esta é uma regra comum nos negócios, em geral 80% das suas vendas são provenientes de 20% de seus clientes.

O princípio de Pareto é um bom critério para você usar no planejamento e análise do seu projeto. Não estamos falando que a relação será precisamente 80-20, pode-se variar entre 90-10 e 70-30, mas geral fica nesta faixa.

Por exemplo 80% do custo do seu projeto esta relacionado à 20% das tarefas, ou 80% do prazo esta relacionado à 20% das tarefas, e por aí vai. O importante mesmo é identificar no seu projeto quais as tarefas que fazem parte destes 20% e dedicar uma atenção especial à elas.

Etapas de um projeto

Todo projeto é desenvolvido em cinco etapas: Iniciação, planejamento, execução, controle e conclusão.



Iniciação é a etapa onde tomamos conhecimento do projeto a ser feito, é o momento da confecção do briefing, ou de sua leitura à equipe, é nesta hora onde surgem diversas dúvidas do projeto. Em geral é uma etapa que deve ser desenvolvida em uma reunião de brainstorm.

Planejamento é onde o projeto é detalhado, se aplicarmos o princípio de Pareto, é onde investimos 80% do nosso tempo. É o momento em que detalhamos as atividades, pesquisamos, determinamos prazos, alocamos recursos e custos. O resultado do planejamento é uma lista de tarefas e/ou um gráfico de Gantt.

Execução é o objetivo do projeto, é a “hora da verdade”, quem executa é o gestor técnico, é a hora de colocar o projeto em prática.

Controle, o gestor do projeto faz o controle da execução, registrando tempo e recursos, e gerenciando as possíveis mudanças.

Conclusão, bom conclusão dispensa mais comentários, é a hora em que o projeto termina.

Na verdade as cinco etapas do projeto não acontecem como uma sequência linear, afinal, como já vimos existem problemas não previstos, existem ajustes à serem feitos. E estes ajustes são feitos “on the fly”, ou seja, durante a execução do projeto, configurando um ciclo claro que passa por execução, controle e planejamento.

Geralmente na hora da execução é que o planejamento é posto a prova, o controle é o acompanhamento que o gestor de projetos faz junto ao gestor técnico, ele registra os tempos e uso de recursos. Este controle pode apontar tanto uma tendência à economia de recursos quando à necessidade de utilizar recursos além do planejado.

É atribuição do gestor de projetos revisar seu planejamento para avaliar os impactos destas variações e tomar as devidas providências.

O gerenciamento de projetos tenta adquirir controle sobre essas três variáveis (tempo, custo, escopo), no entanto, algumas literaturas definem como quatro variáveis, sendo *qualidade* a quarta variável, contudo a qualidade é uma das principais componentes do escopo. Estas variáveis podem ser dadas por clientes externos ou internos. O(s) valor(es) das variáveis remanescentes está/estão a cargo do gerente do projeto, idealmente baseado em sólidas técnicas de estimativa.

Geralmente, os valores em termos de tempo, custo, qualidade e escopo são definidos por contrato.

Para manter o controle sobre o projeto do início ao fim, um gerente de projetos utiliza várias técnicas, dentre as quais se destacam:

- Planejamento de projeto
- Análise de valor agregado
- Gerenciamento de riscos de projeto
- Cronograma
- Melhoria de processo

GESTÃO POR COMPETÊNCIAS.

A lógica da Gestão por Competências tem como base a obtenção das competências organizacionais, das áreas e das pessoas, necessárias para que a organização atinja seus objetivos estratégicos.

Os subprocessos (recrutamento e seleção, o planejamento e a alocação da força de trabalho e a capacitação de pessoal) de gestão de recursos humanos, assim como o plano de carreira e de Remuneração serão balizados pelas necessidades de suprimento dessas competências.

Por que mapear as competências?

O Sistema de Gestão por Competências, no bojo da Gestão Estratégica Organizacional e de Pessoas, permite gerenciar as competências e propicia a inovação, a aprendizagem e o desenvolvimento individual e de grupo.

Por meio do mapeamento das competências, a organização consegue identificar a lacuna entre as competências existentes e as necessárias. Com base nesse mapeamento, ela planeja as formas de preencher essas lacunas por meio de contratação, capacitação, treinamento, realocação.

Principais etapas do processo de gestão por competências

A organização define suas necessidades, em termos de perfis de competências, por meio da formulação da Estratégia Organizacional e do Mapeamento de Competências. Este último, realizado não só por levantamentos, mas por meio de instrumentos como a Avaliação de Desempenho.

Quanto aos perfis profissionais, as necessidades da organização poderão ser satisfeitas por ações de:

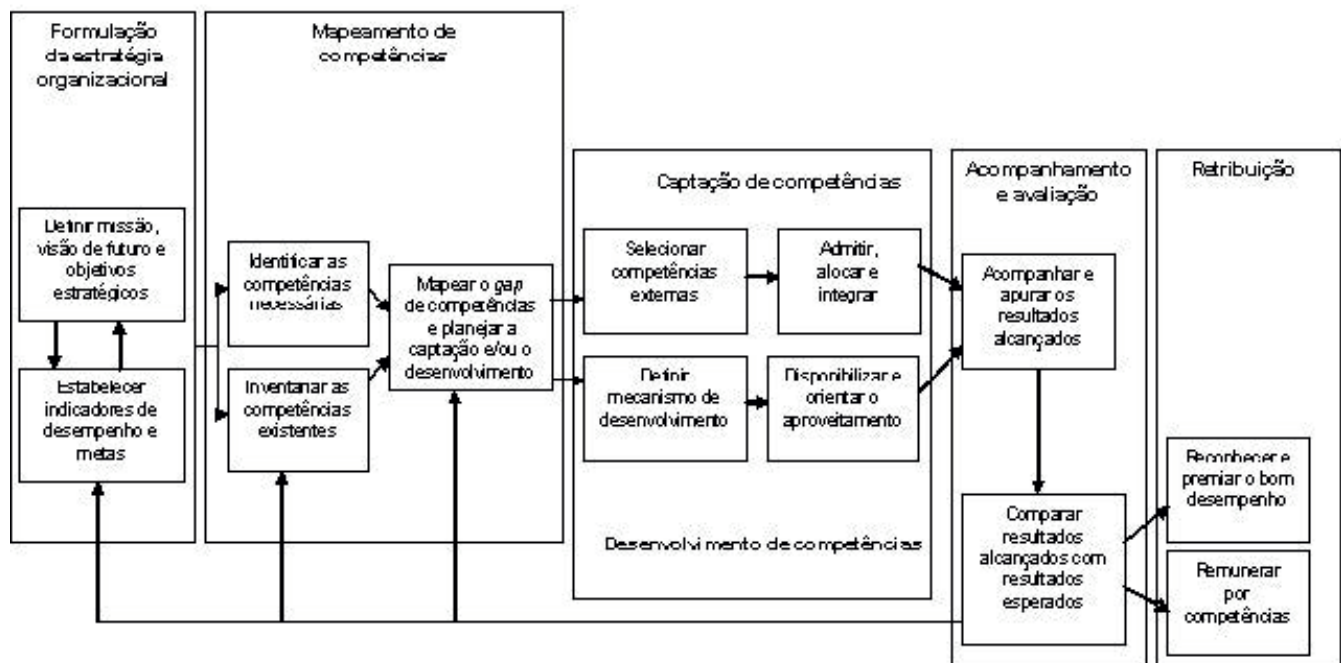
- **Captação** - incluindo recrutamento, seleção, contratação e realocação.
- **Desenvolvimento** - incluindo capacitação e treinamento.

Esses processos devem ser avaliados permanentemente e serão os realimentadores da formulação da estratégia organizacional e do mapeamento de competências.

Por fim, os resultados da aplicação desses mecanismos deverão ser traduzidos em retribuição aos servidores, por meio do reconhecimento e da premiação pelo desempenho ou até pela remuneração por competências.

Vejamos a dinâmica desses elementos:

Principais etapas do processo de gestão por competências



Fonte: Brandão, Hugo. P. Rahry, Carla. P. Gestão por competências: métodos e técnicas para mapeamento de competências. Revista do Serviço Público, Brasília, 56 (2): 179-194. Abr/Jun 2005

Num mundo onde as decisões, os processos e as atitudes devem ser rápidas e agressivas, o diferencial de uma organização são as pessoas que lá trabalham com seus talentos e ideias. Não importa o ramo da organização, se quiser prosperar ela precisará de pessoas bem formadas, empreendedoras, visionárias, inovadoras e entusiasmadas. Pessoas que possam resolver problemas, com muito talento e alto poder de realização, flexíveis e capazes de enfrentar novos desafios. São elas que ajudarão novos negócios a atravessar os obstáculos da nova economia.

Para atrair e reter talentos em uma organização é fundamental, também, que a organização mantenha um clima de trabalho sadio, amistoso, motivador, voltado ao progresso. A gestão por competências, ao viabilizar o contínuo desenvolvimento das pessoas, pode contribuir para o alcance desse objetivo.

A gestão por competências deve ser um processo contínuo e estar alinhada com as estratégias organizacionais. Sua adoção implica em redirecionamento das ações tradicionais da área de gestão de pessoas, tais como: recrutamento e seleção, treinamento, gestão de carreira e avaliação de desempenho. Também implica na formalização de alianças estratégicas para capacitação e desenvolvimento das competências necessárias ao alcance de seus objetivos.

As competências técnicas são sempre mais fáceis de serem gerenciadas, uma vez que são avaliadas de forma mais objetiva. Exemplos de competência técnica: fluência em inglês, habilidade com o Excel, técnicas de redação, matemática financeira etc. É possível "medir" o quanto o colaborador possui dessas competências no dia-a-dia e a capacitação técnica acaba sendo sempre uma tarefa mais fácil de ser administrada pelo RH das empresas, uma vez que o mercado de treinamento está repleto de boas soluções para esse fim.

Competência técnica é pré-requisito de qualquer colaborador. Ele simplesmente precisa conhecer o seu negócio. Para o exercício da sua função, ele deve carregar consigo essa capacitação e estar constantemente atualizado sobre novas técnicas que o mercado demanda.

Então por que colaboradores altamente capacitados tecnicamente podem não apresentar bons indicadores de performance? Porque o diferencial está na atitude, não na técnica. A gestão das ações está contemplada nas competências comportamentais. Mais difícil de ser avaliada por ser um tanto quanto subjetiva, uma boa competência comportamental deve ser elaborada de tal sorte que traga alto grau de objetividade. Assim, são criadas as evidências de comportamento para cada competência, que nos dizem como ela deve ser avaliada e desenvolvida.

Exemplo de competência comportamental:

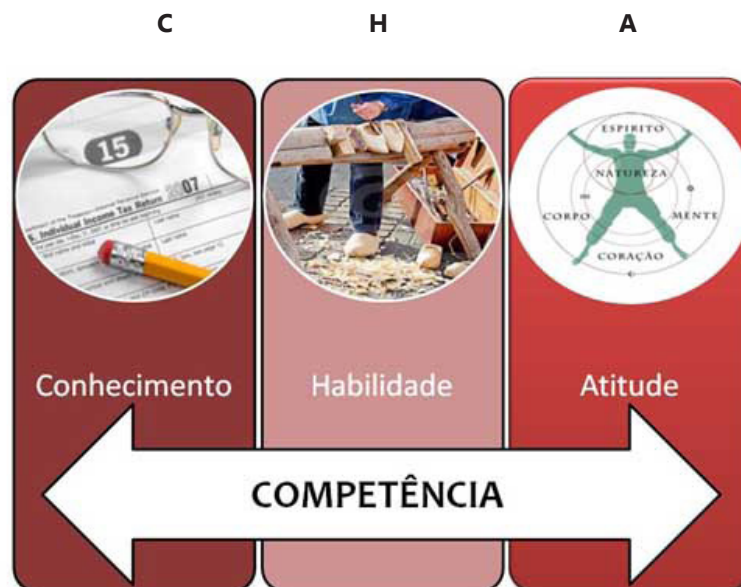
- Desenvolvimento de pessoas e da organização.

Mas como medir se o colaborador entrega ou não esse comportamento? Através das evidências que são esperadas para essa competência. Por exemplo:

- Busca feedbacks constantemente?
- Desenvolve planos de ação para seus pontos de melhoria?
- Auxilia o gestor a identificar potenciais/talentos na equipe?
- Assume responsabilidade pelo autodesenvolvimento?

Zarifian define a competência como sendo a inteligência prática, aplicada na solução dos problemas que surgem. Essa inteligência precisa apoiar-se nos conhecimentos adquiridos, procurando constantemente revê-los e atualizá-los, de modo a adaptá-los aos desafios cotidianos.

Uma das mais conhecidas definições é a que diz ser competência um conjunto de conhecimentos, habilidades e atitudes que credenciam um indivíduo a exercer uma determinada função, que podemos resumir pela sigla:



Agora vamos analisar as etapas que envolvem a gestão por competências, conforme figura abaixo.



1- Sensibilização: Devemos integrar e informar toda a empresa de uma forma clara e inequívoca, estando os responsáveis sempre abertos a questões ou sugestões. Somente com toda a empresa focada neste tipo de gestão e reconhecendo a importância da mesma se consegue alcançar os objetivos pretendidos.

2- Identificação das competências: após a definição do rumo que delineamos para a nossa empresa, devemos então analisar quais as competências existentes, antes de qualquer ação dentro da empresa devemos analisar o que já existe para sabermos de que ponto partimos.

3- Reavaliação dos cargos: Após analisarmos quais as competências existentes e necessárias para obtermos o sucesso pretendido, devemos procurar formação para atender as necessidades. Esta formação poderá ser de caráter comportamental ou técnico tendo sempre como objetivo permitir que os colaboradores da empresa alcancem as competências pretendidas.

4- É no entanto bem provável que não se consiga obter todas as competências necessárias através da formação, assim sendo, devemos procurar pessoas com as competências necessárias, ou seja, implementar processos de recrutamento e seleção por competências.

5- Treinamento: torna-se necessário implantar e realizar ações de capacitação e de desenvolvimento conforme as necessidades identificadas.

6- Avaliações de qualificações: verificar a eficácia das ações de capacitação e de desenvolvimento que foram implantadas.

7- Avaliações de desempenho: verificar se as lacunas de competências e de desempenho foram superadas.

Segundo Maria Odete Rabaglio, Gestão por Competências é um conjunto de ferramentas práticas, consistentes e objetivas que torna possível para as empresas instrumentalizar RH e Gestores para fazer Gestão e Desenvolvimento de pessoas, com foco, critério e clareza. Isso através de ferramentas mensuráveis, personalizadas e construídas com base nas atribuições dos cargos e funções.

A Gestão por Competências é composta por alguns subsistemas, como:

- Mapeamento e Mensuração por Competências;
- Avaliação por Competências (Avaliação de Desempenho);
- Plano de Desenvolvimento por Competências
- Seleção por Competências;
- Remuneração por Competências;

Mapeamento e Mensuração por Competências

O Mapeamento e Mensuração por Competências é a base de toda a Gestão por Competências. Através da Descrição de Cargo, isto é, das atividades que o cargo executa no dia-a-dia, é realizado o mapeamento das competências técnicas e comportamentais (CHA) para cada uma das atividades. Depois disso, é feita a mensuração do grau ideal para o cargo, isto é, o quanto o cargo precisa de cada uma das competências para atingir os objetivos da empresa. O resultado do Mapeamento e Mensuração é a identificação do perfil comportamental e técnico ideal para cada cargo ou função.

Deve-se tomar muito CUIDADO com as metodologias subjetivas existentes no mercado, baseadas no acho e não acho, gosto e não gosto, pode e não pode, o ideal seria, etc. Essas metodologias promovem grandes equívocos na obtenção do perfil ideal do cargo.

Avaliação por Competências

Através da Avaliação por Competências, também chamada de Avaliação de Desempenho, será identificado se o perfil comportamental e técnico dos colaboradores de uma corporação estão alinhados ao perfil ideal exigido pelos cargos.

A Avaliação por Competências é uma maneira de estimar o aproveitamento do potencial individual de cada colaborador dentro das organizações.

O resultado da Avaliação será a identificação das competências comportamentais e técnicas que precisam ser aperfeiçoadas.

Plano de Desenvolvimento por Competências

Baseado no resultado da Avaliação por Competências será criado um Plano de Desenvolvimento para os colaboradores, cujo objetivo será aperfeiçoar e potencializar o perfil individual de cada colaborador.

O uso de software na Gestão por Competências

Um projeto de implantação de gestão por competências em uma empresa, demanda grande trabalho e dedicação da área de Recursos Humanos e gestores.

A utilização de um sistema informatizado desde o início do processo facilita grandemente o gerenciamento e as chances de sucesso do projeto.

Alguns benefícios da Gestão por Competências

- Melhora o desempenho dos colaboradores;
 - Identifica as necessidades de treinamentos;
 - Alinha os objetivos e metas da organização e da equipe;
 - Reduz a subjetividade na Seleção e Avaliação de pessoas;
 - Analisa o desenvolvimento dos colaboradores;
 - Enriquece o perfil dos colaboradores, potencializando seus resultados;
 - Melhora o relacionamento entre gestores e liderados;
 - Mantém a motivação e o compromisso;
- Extrai o máximo de produtividade de cada colaborador.

Vantagens na adoção do sistema de gestão por competências

A adoção do sistema de gestão por competências apresenta diversas vantagens, entre as quais se destacam:

- Clara visualização das disponibilidades e necessidades em termos de competências.
- Maior flexibilidade para alocar as pessoas conforme as competências necessárias.
- Desenvolvimento de competências para a agregação de valor à organização e ao indivíduo, com foco em resultados.

- Sistematização do plano de desenvolvimento dos servidores a partir das necessidades reais.
- Atendimento às demandas organizacionais com a utilização das competências adequadas.
- Planejamento de carreira do servidor vinculado às demandas organizacionais.
- Melhor aproveitamento dos talentos existentes na instituição.
- Abertura de espaço para a negociação entre os gerentes e seus subordinados.

3 GOVERNANÇA E GOVERNABILIDADE: ADMINISTRAÇÃO GERENCIAL; GESTÃO PÚBLICA. EFICIENTE, EFICAZ E EFETIVA; PDCA, MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO.

Convergências e Contradições no Contexto Brasileiro

A concepção atual da administração pública faz uso e abuso do conceito de governança, usando-o de forma descontextualizada e acrítica. Este ensaio teórico tem por objetivo revisar criticamente os princípios que embasam as reformas da gestão pública no nível federal, mostrando a proximidade e a divergência dos conceitos de governança e *New Public Management*, dois movimentos consolidados nas duas últimas décadas. A análise crítica é feita à luz de reflexões constantes de outros trabalhos, alguns dos quais reputados como clássicos, com o intuito de oferecer subsídios a futuras iniciativas semelhantes. Ao longo do artigo foram analisadas cinco dicotomias básicas entre: administração e política; formulação e execução de políticas públicas; autonomia e dependência; cidadão e cliente; e transparência e eficiência – defendidas com entusiasmo durante a Reforma do Aparelho de Estado de 1995. As conclusões do trabalho enfatizam a prevalência de princípios baseados na *NPM* em detrimento da sua aplicabilidade na rede de governança em construção no Brasil da redemocratização e da pós-desestatização e apontam a necessidade de construção de modelos próprios de governança, baseados em diagnósticos locais.

A gestão pública é caracterizada atualmente pelo reconhecimento dos limites da sua atuação. Num contexto de pós-privatização e democratização política, a gestão pública é mediada pelo poder e pela ação das empresas privadas e das organizações no âmbito da sociedade civil. Dessa forma, a governança assume uma importância cada vez maior e se refere às relações complexas entre o Estado, o setor privado e a sociedade civil organizada.

Trabalhar com o conceito da governança é ideologicamente e conceitualmente desafiador. A análise da governança sob o prisma ideológico requer um olhar histórico sobre as transformações envolvendo Estado e sociedade em diferentes contextos nacionais, difícil de ser abordado no reduzido espaço deste artigo.

Este estudo parte do pressuposto de que a relação do Estado com o setor privado e com o terceiro setor modificou-se substancialmente ao longo das duas últimas décadas e que essas modificações demandam mudanças substanciais no foco e no conteúdo da gestão pública. No entanto, argumenta-se que os *modus operandis* da gestão pública foram, em boa medida, substanciados no movimento da *New Public Management* (NPM), cujo enfoque central era a adaptação e a transferência dos conhecimentos gerenciais desenvolvidos no setor privado para o público, pressupondo a redução do tamanho da máquina administrativa, o aumento de sua eficiência e a criação de mecanismos voltados à responsabilização dos atores políticos.

Assim, este ensaio teórico tem como principal objetivo analisar, de forma crítica e em face da oposição entre governança e NPM, os princípios que embasaram a Reforma do Aparelho de Estado de 1995, contribuindo para uma reflexão aprofundada de seus resultados e suas implicações no contexto atual da governança pública.

Nas próximas duas seções deste artigo serão debatidos os conceitos de governança e NPM e suas aplicações e, nas cinco seções seguintes, serão abordados confrontos ligados à essência da Reforma do Aparelho de Estado de 1995. Argumenta-se que os princípios expostos anteriormente e debatidos ao longo deste trabalho já haviam sido discutidos anteriormente pela literatura acadêmica, em primeiro plano, do campo da Administração e, a seguir, pelas Ciências Sociais como um todo. Os questionamentos desenvolvidos aqui têm, assim, raízes históricas, percorrendo correntes e autores diversos. Optou-se por recorrer sempre que possível, no sentido de dar maior credibilidade ao debate e à argumentação, a obras consideradas clássicas nos seus campos originais de difusão, o que tem como mérito adicional o resgate de autores não raro esquecidos pela pesquisa acadêmica contemporânea.

Governança versus New Public Management: Concepção Teórica e Aplicação Prática

O termo governança entra no vocabulário da gestão pública nas duas últimas décadas, englobando conceitos contraditórios teoricamente e ideologicamente. Segundo Peters & Pierre (1998), a governança é uma contrapartida à concepção tradicional da administração pública. Seus principais focos de análise são os limites da ação do governo, bem como as relações estabelecidas entre governo e setor privado. Para Prats i Catalá (2006), a governança é um movimento que se faz presente nos anos noventa e se refere ao reconhecimento da importância da boa interação entre governo, sociedade civil e setor privado.

No contexto europeu e estadunidense, a governança se refere à existência de alguns elementos que se materializam a partir das reformas neoliberais implementadas em grande escala a partir dos anos setenta:

a) o *domínio das redes em políticas públicas*: desde a concepção de Castells (1996) sobre o Estado em rede até os dias de hoje prevalece a idéia de que as redes, definidas *stricto sensu* como coleções amorfas de atores públicos, privados e sem fins lucrativos, dominam a esfera da administração pública (Loyola & Moura, 1996; Mandell, 1999;

NOÇÕES DE GESTÃO PÚBLICA

Marsh & Rhodes, 1992). Para alguns, as redes são vistas como um processo natural decorrente da abertura econômica e democratização (Mandell, 1999), enquanto para outros se referem ao domínio do setor privado sobre o setor público, decorrente do processo da perda de legitimidade deste último (Peter & Pierre, 1998);

b) *do controle à influência*: geralmente, nessas redes de políticas públicas, o governo perde seu poder central e a capacidade de controlar diretamente os atores e os recursos e passa a usar mais a capacidade de influência;

c) *uso de recursos públicos e privados*: a existência e a institucionalização de parcerias formais e informais entre o setor público e o privado tornam possível o uso híbrido de recursos públicos e privados;

d) *criação de modelos organizacionais híbridos*: em alguns casos, a mistura dos recursos se dá via organizações híbridas do tipo *quangos* (Reino Unido), que tornam possível a operacionalização do conceito da governança.

Simultaneamente, nas décadas de 1980 e 1990, vários movimentos, abrigados sob o guarda-chuva da *New Public Management* (NPM), especialmente nos países anglo-saxões, propunham soluções para a administração pública. Pontos centrais eram 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.

Será, porém, que os conceitos e as práticas inspirados pelos movimentos de *NPM* e governança são substancialmente diferentes? Para alguns autores (Rhodes, 1997), o debate da governança foi impulsionado pelas condições criadas pela aplicação da filosofia gerencial de *NPM*. O quadro a seguir busca ressaltar as semelhanças e diferenças dos dois movimentos:

Quadro 1: New Public Management X Governança

Conceito	New Public Management	Governança
Desenvolvimento de novos instrumentos para controle e <i>accountability</i>	Ignora ou reduz o papel dos políticos eleitos, recomendando a independência dos burocratas; <i>accountability</i> é uma questão pouco resolvida; o foco está na introdução dos mecanismos de mercado.	Enfatiza a capacidade de liderança dos políticos eleitos, responsáveis pelo desenvolvimento e gestão de redes público-privadas; <i>accountability</i> continua uma questão pouco resolvida; o foco está na participação de <i>stakeholders</i> , especialmente, no clientelismo.
Redução da dicotomia público-privada	A dicotomia é considerada obsoleta, por causa da ineficiência do Estado. Solução proposta: importação de técnicas gerenciais do setor privado.	A dicotomia é considerada obsoleta, por causa da maior participação de outros atores. Solução proposta: o setor público deve assumir um papel de liderança na mobilização de redes público-privadas.
Ênfase crescente na competição	A competição é estratégia central para o aumento da eficiência da gestão pública e para responder melhor ao cliente.	A competição não é vista como estratégia central; o foco está na mistura de recursos públicos e privados, com maior competição, onde for o caso.
Ênfase no controle dos resultados ao invés do controle dos insumos	Foco nos resultados e crítica ao controle dos insumos. Mecanismos como contratos de gestão e acordos de resultados são incentivados.	Existe dificuldade em especificar os objetivos e, consequentemente, resultados das políticas públicas. Mecanismos como contratos de gestão ou acordos de resultados são incentivados.
Ênfase no papel articulador do Estado	O Estado deve ser capaz de cortar gastos, ao mesmo tempo em que responde às expectativas crescentes e diversificadas da clientela.	O Estado deve ser capaz de aumentar as coalizões com outros atores, definindo prioridades e objetivos. A comunicação entre os diversos atores é estimulada pela ação do Estado.
Desenho das estruturas organizacionais	Estruturas governamentais mínimas. Diferença entre formulação e execução de políticas, a partir da lógica <i>agent-principal</i> .	Estruturas interorganizacionais, acompanhadas por modificações na estrutura de pessoas, procedimentos, instrumentos de gestão, planejamento e orçamento e transparência.

Fonte: Elaboração dos autores, baseado em Peters & Pierre (1998) e Prats i Catalã (2006).

Mesmo que os mecanismos utilizados pela *NPM* criem a base material para a proliferação de instrumentos de governança, existem diferenças conceituais entre os dois movimentos (Peters & Pierre, 1998; Prats i Catalã, 2006):

a) *Governança é um conceito essencialmente democrático*: a redução do Estado como consequência das reformas neoliberais pode ter diminuído seu peso e transformado seu papel, mas o aumento das parcerias com o setor privado e com o terceiro setor também é impulsionado pela crescente pressão da sociedade. A *NPM* é ideologicamente marcada pelo neoliberalismo e busca tornar as organizações públicas similares às privadas, reconhecendo apenas a diferença na produto a ser entregue. A governança reconhece a

importância das organizações públicas na rede de articulação com o privado.

b) *Governança tem foco inter-organizacional*: diferentemente da *NPM*, cujo principal foco são as práticas intraorganizacionais, a governança estimula as redes interorganizacionais, como formas alternativas para o alcance do interesse público. O setor público é responsável pelo controle político e pelo desenvolvimento de estratégias que sustentam a capacidade de ação do governo. A *NPM* busca mudar o setor público, tornando-o próximo ao privado.

c) *Governança sustenta-se em bases ideológicas diferenciadas da NPM*: a governança é maleável em diferentes contextos ideológicos ou culturais. De fato, redes interorganizacionais, intersetoriais e gestão integrada podem ser implementadas gradativamente, em diversos contextos sócio-culturais, adaptando-se às suas características. Já a *NPM* sustenta-se pela ideologia neoliberal e busca a penetração das forças do mercado no setor público.

d) *Não existe um modelo único de governança*: diferentemente do modelo burocrático, a governança não pretende ser um modelo organizativo e funcional de validade universal. A governança é multifacetada e plural, busca eficiência adaptativa e exige flexibilidade, experimentação e aprendizagem via prova e erro.

Resumindo, a governança deriva da cultura política do país onde se insere, enquanto a *NPM* não demonstra essa sensibilidade contextual e ideológica. Dessa forma, é de se esperar que os desenhos institucionais da governança sejam diferentes, dependendo do contexto onde são aplicados. De forma mais ampla, o conceito de governança pode ser utilizado na teoria de administração pública para qualificar as relações que o Estado (domínio dos políticos e burocratas) desenvolve com o setor privado (domínio das empresas e consumidores) e o terceiro setor (domínio da cidadania organizada em torno dos seus interesses).

O Contexto Brasileiro: a Rede de Governança e os Instrumentos de Gestão Pública

Qual é o modelo que mais representa as transformações do papel do Estado e da administração pública brasileira ao longo dessas duas décadas? De forma geral, é possível afirmar que processos de desestatização e democratização implementados ao longo das duas

últimas décadas consolidaram uma rede de governança baseada nas relações do setor público com o setor privado e o terceiro setor.

De um lado, a desestatização modificou substancialmente a economia brasileira e o papel desempenhado pelo Estado, que deixou de privilegiar uma economia mista, tornando-se uma economia privada de mercado, cujo eixo dinâmico do padrão de produção e acumulação foi definitivamente transferido para o setor privado (Abranches, 1999). Conceitos como concessão, regulação e parcerias público-privadas concretizam um novo modelo de Estado, baseado em relações contratuais com o setor privado e responsável por definir objetivos de políticas públicas a serem implementadas com a parceria do privado. Simultaneamente, esse mesmo movimento se faz presente na relação do Estado com o terceiro setor. Conceitos como Organizações Sociais, OSCIPs, Serviços Sociais Autônomos e outros materializam uma série de relações público-privadas em áreas como saúde, educação e cultura, como consequência de movimentos de democratização. O termo de parceria também entra em cena como instrumento de contratualização das relações do Estado com o terceiro setor.

A configuração atual dessa rede de governança se manifesta nos conceitos recentemente utilizados para se referir ao novo papel do Estado como catalisador, articulador e facilitador do mercado e da sociedade civil. Não é por acaso que conceitos como “concertação” (a exemplo do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social) e regulação (a exemplo da proliferação de agências reguladoras) são tão usualmente incorporados e utilizados pela agenda política ultimamente.

Mas será que essa mudança do quadro conceitual de operação do papel do Estado - mais próxima a uma rede de governança - tem sido acompanhada por modificações substanciais na administração pública? Este ensaio compartilha o pressuposto de que os

princípios transformadores da dinâmica da gestão pública ao longo desses anos apresentam-se na agenda política de forma fragmentada (Martins, 2004). No entanto, é possível analisar algumas tendências gerais, consideradas pelo Plano Diretor da Reforma de Aparelho do Estado, elaborado em 1995 e que ainda encontra respaldo em várias reformas administrativas concebidas e implementadas em nível estadual.

Administração versus Política

Lynn Jr. (2001) e Lustosa da Costa (2006) chamam atenção para o monocórdio do discurso das reformas originadas nas últimas décadas com base na *NPM*. Para o primeiro autor, a Administração Pública passou a ser repetidamente taxada de *locus* no qual uma burocracia nos moldes weberianos luta para se manter viva, justificando suas ações com base na tecnocracia e no modo considerado correto pela “Ciência da Administração”. Fatos deveriam ser separados de valores, o mesmo ocorrendo entre política e administração e entre formulação e implementação de políticas públicas. A administração tradicional, conclui o autor, passou a ser vista como rígida, centralizadora, insulada, preocupada em se autodefender e profundamente antidemocrática. Bresser Pereira, em sua proposta de reforma, também se mostrou favorável à dicotomia entre políticos e administradores:

“a governança será alcançada e a reforma do Estado será bem sucedida quando o Estado se tornar mais forte embora menor: (...) (c) mais forte estrategicamente, dotado de elites políticas capazes de tomar as decisões políticas e econômicas necessárias; e (d) administrativamente forte, contando com uma alta burocracia tecnicamente capaz e motivada.” (BRESSER PEREIRA, 1997, p. 44)

A distinção entre políticos e administradores fez-se presente ao longo da Reforma do Aparelho de Estado de 1995. As propostas de Bresser Pereira encaixavam-se em um contexto de profunda reformulação do Estado no Brasil durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, em que se criticava frequentemente o tamanho da máquina pública. Essa crítica deu ensejo à redução dos concursos públicos, a programas de demissão voluntária e à privatização de diversas empresas estatais. Fernando Henrique Cardoso (1994) já havia sintetizado as mudanças vindouras em sua despedida do Senado Federal, antes de assumir a Presidência da República: “Resta, contudo, um pedaço do nosso passado político que ainda atravanca o presente e retarda o avanço da sociedade. Refiro-me ao legado da Era Vargas – ao seu modelo de desenvolvimento autárquico e ao seu Estado intervencionista”.

O legado da Era Vargas não só era composto pelo desenvolvimento autárquico e pelo intervencionismo estatal, como também adotava como bandeira o profissionalismo da Administração Pública, por meio de sua racionalização e de seu treinamento técnico, de acordo com Keinert (1994). Em suma, objetivava formar a “burocracia tecnicamente capaz e motivada”, a qual aludiu, mais de cinco décadas depois, Bresser Pereira.

A recorrência ao passado, nesse caso, ocorreu de forma acrítica, ignorando debate tradicional no campo da Administração Pública há mais de um século. Desde seu nascimento, como lembra Kettl (2000), a Administração Pública está ligada à Ciência Política: em um primeiro momento, essa era o campo de debate natural acerca daquela. O reconhecimento da primeira como campo específico de estudos deu-se, em parte, graças a uma conferência, em 1887, de Woodrow Wilson (2002), que viria a assumir o posto de maior projeção política dos Estados Unidos – o de Presidente da República. O autor (2002, p. 14) que conferiu liberdade ao campo da Administração é o mesmo que o atrelou ao governo, ao afirmar que “administração é a parte mais óbvia do governo; é o governo em ação; é a execução, a operação, a parte mais visível do governo e, claro, tão antiga quanto o próprio governo.”

A partir do reconhecimento do novo campo, tornou-se possível a formação de pessoal específico, os administradores, em movimento iniciado após a Primeira Guerra Mundial (Waldo, 1948). Cabe apontar que a existência de um profissional, ao mesmo tempo, generalista (por ter uma formação que percorre temas diversos) e especializado (por ser fruto de um campo de estudos) representou um contraponto à figura do político. Esse não necessariamente dispõe de conhecimentos técnicos, ascende na carreira de forma diferenciada (normalmente pelo voto) e nem sempre está preocupado com o dia-a-dia da máquina pública.

A dicotomia não entre os profissionais, mas entre suas atividades já havia sido apontada por Wilson (2002, p. 20) de forma taxativa: “Questões administrativas não são questões políticas. Apesar de a política determinar as diretrizes da administração, ela não deve ser capaz de manipular suas atividades.” A princípio negando, Wilson acabava por reconhecer a ligação clara entre as duas. Lynn Jr.(2001) e Overeem (2005) lembram que a oposição explícita entre administração e política não é um postulado teórico, e sim princípio a ser perseguido na prática.

A dicotomia inicial ensaiada por Wilson foi duramente criticada ao longo do século XX. Entra, aí, uma terceira variável – as políticas públicas. Para Vieg (1959), a Administração Pública está ligada a toda área e atividade inerente às políticas públicas, servindo aos seus fins. Dez anos antes, Long (1949, p. 259) já havia sido mais taxativo: “A performance de agências e departamentos está relacionada às tarefas de construção, manutenção e aumento do seu suporte político.”

A ligação entre política e administração já havia se tornado consensual ainda na década de 1950 (Kettl, 2000). Sem que se duvidasse mais desse fato, a *NPM* resgatou a dicotomia, dessa vez ligando-a à questão da eficiência, abordada adiante. Exemplo desse novo embate é a defesa de Overeem (2005, p. 312), para quem “a neutralidade política dos administradores não pode ser defendida, como muitos tentam, sem resgatar a dicotomia.” De forma confusa, ele termina por dar à dicotomia inicial um caráter mais restrito, ao associar a neutralidade a não participação de administradores em controvérsias políticas.

Esse resgate da discussão não dá nova força à dicotomia, ainda mais se levada em consideração especificamente a realidade brasileira. Não cabe uma análise ampla da formação do Estado brasileiro, mas custa a crer que, no Brasil dos coronéis de Leal (1997) ou do patronato de Faoro (2001), no qual as práticas constantes dessas duas interpretações ainda se fazem presentes, a separação plena entre administração e política seria minimamente viável.

Práticas como clientelismo, nepotismo, mandonismo e sobreposição dos interesses privados em relação aos públicos resistiram às décadas que separam o presente da data original de publicação daquelas obras. Exemplo dessa situação é a área de Comunicações, na qual, como lembra Pieranti (2007), as injunções políticas se fazem sempre presentes.

Se, para os teóricos anglo-saxões, a dicotomia entre administração e política já sofria tantas críticas, no Brasil, dada a correlação de forças no âmbito do Estado, essa oposição plena só seria possível mediante uma reforma muito mais ampla à que se propôs em 1995. O efeito da separação política-administração apregoada pela *NPM* e conscientemente adotada pelo plano de reforma continua a se apresentar como um obstáculo à complementaridade entre Estado (administradores e políticos) e setores da sociedade, necessária à rede da governança em construção. Conceitualmente e empiricamente refutada desde os anos cinquenta (mesmo que resgatada de forma tímida posteriormente), a dicotomia falha na sustentação da rede de governança. Não bastasse a fraqueza do alicerce, ele foi transposto para uma realidade, a brasileira, sem maiores preocupações com sua adaptação contextual.

Formulação versus Execução de Políticas Públicas

Depois de separar administração de política, outra das máximas da reforma proposta por Bresser Pereira (1999, p. 6), em sintonia com a NPM, era a “separação entre a formulação de políticas e sua execução”. Essa distinção clara e inequívoca estaria relacionada à redefinição dos setores existentes na máquina pública, ora divididos em quatro: o primeiro era o núcleo estratégico, composto pelos Poderes tradicionais, no qual deveriam ser definidas as políticas – ou seja, seu processo de formulação; o segundo envolvia as atividades exclusivas do Estado, aí devendo operar, por exemplo, as agências autônomas; o terceiro, os serviços não exclusivos do Estado, no qual figuravam, por exemplo, hospitais e universidades; e, por fim, a produção de bens e serviços para o mercado, área na qual estavam as empresas que deveriam ser privatizadas.

A distinção explícita e estanque entre formulação e execução (ou elaboração e implementação) de políticas tem sido amplamente condenada pela literatura do campo da Administração. Para Oliveira (2006), essa é, inclusive, uma das razões para as falhas nos

resultados das políticas. Segundo o autor, a importância da formulação já tem sido ressaltada há tempos por diversas escolas, em um sentido evolutivo no que se refere à incorporação da implementação no debate: uma primeira corrente apontava o planejamento como essencialmente ligado à formulação de planos; uma segunda passou a reconhecer a implementação como importante, porém ainda acreditava na formulação como peça-chave; e, por fim, passou-se a associar formulação e implementação em um mesmo processo já na década de 1970, quando teóricos passaram a se dedicar às questões relativas à segunda.

Na mesma linha seguem Fesler e Kettl (1996). Os dois autores ressaltam que a função dos administradores inicia-se, ainda, nas discussões do âmbito político (e da formulação de políticas), estendendo-se até a execução das decisões tomadas ali (a implementação de políticas), visto que cabe à Administração Pública, de acordo com Fesler e Kettl (1996, p. 15), “converter palavras em ação, forma em substância”. Se na implementação a função dos administradores é clara, na formulação ela não é menos importante e está relacionada à informação detida pelos *experts* nos diversos temas e pelos órgãos governamentais.

Passada uma década do início da reforma, Cavalcanti e Peci (2005, p. 39) notaram uma confusão envolvendo a distinção inicial entre formulação e implementação de políticas:

“A reforma gerencial baseou-se numa concepção que alienou o processo de formulação de políticas públicas de suas fontes, confundindo-o com o processo de sua implementação.” Para os autores, a formulação das políticas ficou prejudicada pela fragilidade das instâncias que seriam responsáveis por essa atividade, destacando-se principalmente os conselhos, que não dispunham de pessoal e condições adequadas para esse fim. Já as estruturas criadas para implementar essas políticas tiveram que exercer os dois papéis, visto que foram fortalecidas.

As agências reguladoras, por exemplo, incorporaram funcionários qualificados e oriundos dos ministérios, somando-se a eles profissionais contratados como tempo-

rários. Apenas no governo Lula as agências começaram a receber servidores contratados por meio de concursos e, em tese, comprometidos com uma atividade exclusiva de Estado. Note-se que a consideração de Cavalcanti e Peci (2005), dita de outra forma, implica no reconhecimento de que, durante o processo de reforma, o setor de atividades exclusivas do Estado foi fortalecido mediante o enfraquecimento do núcleo estratégico – um contra-senso evidente no que se refere à Administração Pública e aos projetos de desenvolvimento de qualquer nação.

Ao sugerir a criação de novas estruturas e o esvaziamento de outras, Bresser Pereira opõe-se à estrutura de poder vigente, tendo que enfrentar a resistência da burocracia. Como lembra Long (1949), essa se preocupa sempre com sua sobrevivência e, por conseguinte, com a manutenção das estruturas nas quais está habituada a operar. No contexto brasileiro, a resistência em questão está naturalmente ligada com mais força ao quarto setor, visto que seus profissionais, depois das privatizações, deixariam o âmbito do Estado e passariam a ser submetidos à lógica da iniciativa privada. Mesmo assim, não se pode ignorar a resistência da burocracia nos outros setores do modelo proposto pelo ex-ministro.

Bresser Pereira (2005) anteviu o problema, ao reconhecer como crucial o apoio da alta burocracia. Para ele, esse apoio já vinha se manifestando, graças ao reconhecimento da própria burocracia de que o modelo em voga era insustentável e o previsto na Constituição Federal de 1988, irreal. Pode-se questionar o real apoio da alta burocracia à Reforma do Aparelho de Estado de 1995, mas a crítica central refere-se à certeza de que somente o respaldo da cúpula da Administração Pública já seria suficiente para o sucesso da empreitada.

Nascimento (1967, p. 49) já questionara, quase três décadas antes do início da reforma de Bresser, as tentativas de mudança que se afastavam dos níveis hierarquicamente mais baixos da burocracia: “Liderança por cooptação. A estratégia da reforma administrativa deve abster-se de qualquer orientação elitista, de que resulte uma progressiva insulação do grupo de reforma, em relação à estrutura de liderança do serviço público.” De acordo com o autor, a opção por uma reforma baseada em uma elite implica na formação de uma “frente única” de resistência por parte dos excluídos desse grupo. Como se viu nos desdobramentos da Reforma do Aparelho de Estado de 1995, essa resistência coordenada teve papel fundamental principalmente durante os processos de privatização, retirando dessa pauta governamental, inclusive, empresas cujo destino previsto era a passagem para a iniciativa privada.

A proposta de separação entre formulação e implementação de políticas públicas torna mais frágil o princípio de governança segundo o qual a coalizão com outros atores é sempre importante. Essa distinção implicou na fragilidade do que poderia ser considerado, dentro desse modelo, o centro de inteligência do Estado. Além disso, imaginou-se que, de forma elitista, seria possível avançar no planejamento inicial e que o grupo convencido dos propósitos da reforma conseguiria transmitir sua importância aos seus subordinados. A rede de governança é pluralista,

reconhece as relações de interdependência e baseia-se na cooperação de vários atores, dentro e fora da esfera do governo. Na separação entre administradores e políticos, formuladores e executores, esqueceu-se de ensinamentos relativos ao conflito entre autonomia e dependência, que marca a Administração Pública.

Autonomia versus Dependência

Ao analisar relatórios e documentos publicados pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômicos (OCDE), Smullen (2003) notou que o termo autonomia é usado para descrever uma lista de soluções a serem adotadas pelo setor público. Nesses documentos, foi apresentado como um novo paradigma para a administração pública, adquirindo inequívoco caráter positivo e sendo descrito como fundamental para desenvolver uma cultura orientada para o desempenho.

Os conceitos de autonomia e independência, nos receiptuários das reformas das últimas décadas, sempre correram em paralelo. A flexibilidade orçamentária e administrativa, fruto da autonomia, depende da independência que esses mesmos agentes devem ter na tomada de decisões, não influenciados, por exemplo, por atores políticos. Trata-se de conjunção de princípios que corrobora a dicotomia entre administração e política. O binômio autonomia/independência deve ser perseguido, claro, apenas para algumas organizações públicas, como as agências reguladoras. A aceitação plena desse binômio, contudo, é natimorta.

Claro está que há uma gradação nesse conceito: não há autonomia total; sempre há alguma dependência, sempre há influência externa.

No caso brasileiro, o setor público, de acordo com Rezende (2004, p. 29), "havia crescido consideravelmente, mas sem os necessários ajustes na matriz institucional e sob uma perspectiva mais ampla, nos seus mecanismos de controle". O setor público se encontrava dominado por organizações centralizadas, em um contexto mundial cada vez mais dinâmico, aberto e competitivo. De acordo com o receiptuário de reformas administrativas mundiais, a autonomia era vista como uma espécie de panacéia que, de acordo com Osborne e Gaebler (1997), foi associada à ruptura com a burocracia e à hierarquia, submetendo os empregados a menos regras e dando-lhes maior flexibilidade para atender as demandas do público.

No Brasil, é cíclico o embate entre descentralização e centralização das reformas brasileiras como condicionante natural do grau de autonomia a ser concedido pelo Estado. 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, dependendo, para sua efetivação, da aprovação de emendas à Carta. Ponto extremo é observado por Marcelino (2003, p. 651), para quem a autonomia financeira das autarquias, fundações públicas e empresas estatais foi tão restringida "que hoje, principalmente na gestão de meios e recursos, há muito pouca diferença entre as denominadas

administrações direta e indireta". Em um país marcado pela ingerência da política na administração e pela sobreposição dos interesses privados aos públicos, como lembram Leal (1997) e Faoro (2001), não era de se esperar que algo diferente acontecesse. Essa descentralização excessiva – e consequente ampliação da autonomia de organizações específicas – não parece interessar à política e às estruturas de poder.

De acordo com Rezende (1998), cerne das iniciativas de descentralização é o dilema do controle: como dar autonomia e controlar as organizações autônomas. A descentralização é vista como perda de controle, pois ameaça a ordem burocrática, uma vez que modifica a estrutura de importância e prestígio profissional e político. O autor ressalta, ainda, a contradição entre o ajuste fiscal (necessidade de maior controle por parte da burocracia para reduzir gastos) e a mudança institucional (menos controle para flexibilizar as atividades estatais). Essa contradição é central à dificuldade de cooperação simultânea e de coalizão, apregoadas como princípio da governança.

A autonomia passa, não raro, de conceito positivo para organizações internacionais, como a OCDE, para princípio indesejado e motivador de resistência interna nas próprias organizações públicas, que a percebem como uma retirada do Estado de uma série de funções sociais, havendo a perda de proteção e de *status*, além da diminuição no orçamento, em contraposição àqueles setores que permanecem sob a proteção garantida do Estado. Por essa lógica, em uma burocracia direcionada para os meios e não para os resultados, tal como interpretado no ideário reformista, o ganho de autonomia não compensava os riscos, sendo a dependência mais segura. Hipótese factível para alguns dos descaminhos da Reforma do Aparelho de Estado de 1995, nesse sentido, é a resistência interna nas próprias organizações a mudanças vindas de cima e já mencionadas anteriormente:

"As reformas administrativas tendem a falhar pelo fato de que projetam a realização de ambiciosas mudanças em padrões de comportamento e ação altamente institucionalizados. (...) A questão é que, em contextos democráticos, a política se organiza e funciona no curto prazo, e por tal razão, não é de se esperar que compromissos dessa natureza tendam a perdurar entre governos. O resultado mais provável a se esperar é a resistência das instituições às reformas, sobretudo em contextos democráticos." (REZENDE, 2004, p. 36)

Quanto aos critérios de avaliação e desempenho, que são essenciais a uma administração pública pautada pela autonomia, Lustosa da Costa (1998, p. 211) chama a atenção para a precariedade até dos mais sofisticados mecanismos de avaliação de desempenho, que, ao se mostrarem incapazes de medir o impacto das ações empreendidas, "tendem a privilegiar a mensuração da eficiência, deixando de lado qualquer esforço para avaliar a real eficácia social das iniciativas". O estabelecimento de mecanismos condizentes, na opinião de Kettl (1998), é projeto para décadas, não apenas para meses sujeitos a interrupções, tal como ocorrido em 1995.

As iniciativas de descentralização e concessão de autonomia enfrentam problemas no âmbito das organizações estatais e têm, em geral, resultado em tentativas fracassadas, abrindo espaço para a permanência da dependência em relação ao ente público federal. De forma geral, trata-se de tentativas de implementar desenhos estruturais com características aquém daquelas desejáveis pela sofisticação dos modelos de governança.

Cidadão + Cliente = Cidadão-Cliente?

Ao se referir aos indivíduos, Bresser Pereira, em seus trabalhos aqui analisados, fez uso indistinto dos termos "cidadãos-clientes", "clientes-cidadãos", somente "clientes" ou, raras vezes, "cidadãos". Tentando elucidar o conceito, afirma:

"Pode-se descentralizar, controlar por resultados, incentivar a competição administrada, colocar o foco no cliente, mas a descentralização envolve o controle democrático, os resultados desejados devem ser decididos politicamente, quase-mercados não são mercados, o cliente não é apenas cliente mas um cliente-cidadão revestido de poderes que vão além dos direitos do cliente ou do consumidor." (BRESSER PEREIRA, 1999, p. 8)

A proposição é confusa no que se refere aos limites da separação entre as esferas pública e privada, que será tratada adiante nesta seção. No que se refere ao papel dos indivíduos e ao seu reconhecimento como clientes, cidadãos ou uma figura híbrida envolvendo os dois, prevalece a mistura de conceitos com um enfoque distorcido. A preocupação de uma reforma não deve se concentrar no "poder além dos direitos do consumidor"; deve, sim, preocupar-se com os direitos inerentes à cidadania.

Lustosa da Costa (2006) chama atenção para os diferentes direitos abrangidos pelo conceito de cidadania: direitos civis, políticos, sociais e difusos, reunindo aqueles que não se encaixam nas categorias anteriores. Com a redemocratização brasileira na década de 1980, foram alcançados os direitos políticos, sem que os civis já estivessem garantidos. A fragilidade desses prejudica a existência daqueles e, por extensão, a própria democracia em um sentido que ultrapassa o simples processo eleitoral. Já os direitos sociais e difusos, na opinião de Lustosa da Costa (2006), estão longe de serem assegurados. A construção da cidadania no Brasil, assim, mostra-se incompleta, na medida em que os indivíduos não dispõem ainda, de fato, das quatro categorias de direito.

Há nítidos avanços, contudo. Para Fleury (2004), em décadas anteriores na América Latina, prevalecia um Estado sem cidadãos, fruto do autoritarismo. O Estado encarregou-se, inclusive, de regular uma cidadania possível por meio da inserção do indivíduo no mercado de trabalho ou de práticas assistencialistas descontinuas. O modelo atual caracteriza-se pela limitação e pela redefinição do papel do Estado, prevalecendo uma estrutura plural de autoridade que ameaça a legitimidade central, fruto da redemocratização e de crises econômicas que forçaram a descentralização do poder, em consonância com princípios da governança já expostos anteriormente. Fleury (2003) lembra a existência de uma dimensão cívica da cidadania, que pres-

supõe a inclusão ativa dos cidadãos na comunidade política, ou seja, eles passam a se relacionar com os poderes legalmente constituídos e com a sociedade, compondo um cenário de novos direitos e deveres. A transparência, abordada na próxima seção deste artigo, é um dos frutos dessa nova relação.

Essa preocupação com a inclusão do indivíduo na dimensão pública data, na verdade, de antes do fim do regime militar no Brasil e refere-se, de forma limitada, a setores diversos.

Exemplo disso é a proposta de Campos (1980, p. 29) de criação de novos modelos decisórios e de planejamento, voltados para uma estratégia alternativa de desenvolvimento: "Para responder às necessidades do povo devemos planejar *com* ele, e não *para* ele. Os planejadores não podem presumir que são mais sábios e agir como se isso fosse verdade."

Retomando o argumento de Fleury (2003, p. 9), na dimensão pública dos indivíduos a cidadania está inserida em um modelo de integração e sociabilidade e "transcende os interesses egoístas do indivíduo no mercado, na direção de uma atitude generosa e solidária."

É justamente na lógica do mercado que o cliente está inserido, ao contrário do cidadão.

Não é que mercado e sociedade sejam incompatíveis, nem tampouco cidadãos e clientes, porém a associação dos dois implica em uma dupla interpretação: em primeiro lugar, significa um retrocesso no que tange à dimensão pública, visto que representa a supressão da ampla perspectiva dos direitos; em segundo, e originando-se a partir do primeiro ponto, essa associação à lógica privada das relações de mercado sobrepõe-se à pública, perpetuando, no Brasil, a confusão entre as duas dimensões, tão presente na história e já reconhecida por autores diversos, dentre os quais os já citados Leal (1997) e Faoro (2001). Vale lembrar que essa lógica de mistura entre público e privado foi um dos alvos centrais das críticas de Bresser Pereira, ainda que contraditoriamente ele tenha oferecido subsídios à sua manutenção.

Na NPM, porém, a relação entre público e privado ganha contornos positivos.

Naturalmente não se está falando do cenário brasileiro, mas sim das práticas inerentes às administrações pública e privada. É na segunda, como já mencionado, que os teóricos dessa corrente buscam inspiração para corrigir as falhas constatadas na primeira. Como lembra Abrucio (2005), a associação entre sociedade e mercado chega a atingir um ponto extremo no *New Public Management* – o *consumerism*, segundo o qual firmava-se entre Estado e sociedade uma relação de prestação de serviços públicos. Essa consumia os serviços prestados por aquele, que, por sua vez, incorporava práticas comuns da administração privada, como o foco na qualidade, competição e demanda. Esse último conceito, por exemplo, implica na aceitação de pressões de grupos mais organizados, no sentido de incluir determinados temas na agenda pública, perdendo-se o enfoque em políticas ditas de justiça social.

O pluralismo dos modelos de governança faz com que o cidadão possa ser considerado e incluído, quando for o caso, em redes de políticas públicas enquanto cliente e enquanto cidadão.

Entretanto, os modelos adequados de participação política devem levar em consideração os déficits institucionais e democráticos existentes e devem se perguntar se o tecido institucional possibilita ou limita a representação. A análise é sempre localmente circunscrita, e os modelos em construção devem levar em consideração esses diagnósticos locais.

Transparência versus Eficiência

O tema "transparência" na administração pública normalmente contempla duas vertentes complementares: aquela concernente à disponibilidade de informações e aquela ligada ao controle social pela população. De acordo com Rezende (2004), antes da reforma de 1995, os governos não apenas não dispunham de números a respeito da administração pública, como esses sequer eram elaborados de forma regular. Não tinham, assim, um conhecimento efetivo acerca da administração pública federal, de sua dinâmica e de seus processos. A partir dessa reforma e especificamente devido aos esforços do MARE, deu-se início ao processo de verificação e publicação desses números, que se tornaram chave para melhor gerir e controlar os recursos. Nesse sentido, a tecnologia de gestão da informação permitiu a utilização de uma série de controles mais completos sobre os sistemas internos da gestão federal.

Um dos pontos para o qual Bresser Pereira (1998), entre diversos outros autores, chama atenção, é a importância da tecnologia da informação (TI) para uma reforma desse porte. A internet vem cumprindo um papel essencial na disseminação de informações e

oferecimento de serviços à população. Praticamente todos os órgãos do governo dispõem de sites que fornecem informações sobre políticas, projetos e ações do governo, além do oferecimento de uma gama de serviços ao cidadão. Trata-se do e-governo, uma ferramenta para auxiliar a administração pública a desempenhar suas funções de forma integrada, eficiente e transparente, garantindo-lhe um caráter mais democrático e orientado ao cidadão.

No entanto, a tecnologia a informação pode facilitar a transparência e a participação, mas ela não suprime o déficit democrático, quando este existe.

Na vertente do controle social, Pimenta (1998) lembra a importância da transparência como elemento fundamental para a substituição dos controles burocráticos por outros sociais, ou seja, a sociedade, face a um processo de desburocratização e flexibilização da administração pública, passa a desempenhar papel central na fiscalização do uso dos recursos, no estímulo da concorrência entre fornecedores e na tomada de decisão. A ação do Estado ganha, em tese, mais legitimidade, por estar diretamente amparada pela sociedade.

Nos documentos relativos à Reforma do Aparelho de Estado de 1995, é sempre citada a importância da participação da população na implementação e manutenção das mudanças institucionais. Os meios de comunicação de massa e outros canais de comunicação com o cidadão são iniciativas que se orientam nesse sentido, contudo é preciso observar uma certa ingenuidade por parte dos ideólogos da reforma quanto à capacidade da população de exercer

um controle social efetivo sobre as instituições públicas. A participação da sociedade em mecanismos de fiscalização da vida pública ainda não está presente na cultura nacional, marcada pelo paternalismo e pelo autoritarismo, ainda que, com a redemocratização, discussões acerca da cidadania e suas implicações tenham se feito mais presentes.

Uma das consequências do aumento da transparência nas informações e ações do Estado foi o estímulo à avaliação da eficiência das políticas públicas e dos atos do governo.

Nas reformas intentadas anteriormente, o mote principal era o ajuste fiscal a partir de mecanismos não obrigatoriamente relacionados à eficiência, como corte de pessoal e reestruturação administrativa. De acordo com Wahrlich (1974), a eficiência, porém, via de regra, esteve presente nos discursos reformadores brasileiros, inclusive como uma justificativa comum para as sistoles e diástoles da administração pública. Note-se que a eficiência se ligou indistintamente à centralização e à descentralização, a depender da diretriz de cada reforma.

O grau de eficiência a ser alcançado está ligado à redução de resistências internas e dissensões, à linearidade do processo de mudanças e à diminuição de obstáculos à reforma.

Saídas pactuadas podem ser custosas no plano econômico e em dimensões não materiais, que levam em conta tempo, distâncias e distribuição de cargos. No primeiro plano, vale lembrar que apesar da ideia geralmente aceita de que o aumento da eficiência leva a menores custos, a verdade é que reformas administrativas são caras e normalmente não reduzem significativamente o gasto público, melhorando, quando muito, a qualidade e a eficiência do gasto. A Reforma do Aparelho de Estado de 1995, aliás, encontrou na falta de recursos para investimento tanto um mote para seu início, quanto uma das razões pela qual não se completou.

Vale lembrar que pactuação, negociação e transparência são inerentes à lógica democrática e aos modelos de governança. Diversos autores, dentre os quais Wilson (1887) ainda no século XIX, constataram que em uma democracia a organização da administração pública é bem mais difícil que em contextos autoritários. Tem-se, então, que a busca da eficiência se contrapõe a princípios da democracia, regime do qual depende a transparência. Esse dilema implica, por conseguinte, a necessidade de uma busca pela eficiência, condicionada ao princípio da transparência e à vigência do regime democrático. Essa busca deve levar em consideração especificidades próprias do contexto brasileiro, como as já citadas marcas do autoritarismo e do paternalismo. No caso da Reforma do Aparelho de Estado de 1995, Rezende (2004, p.113) lembra que as mudanças propostas foram do tipo "*one-size-fitsall*", propondo alternativas diferenciadas apenas em termos das funções ou do papel do Estado", não se envolvendo com problemas específicos de cada organização pública. Em um país grande, complexo e com realidades regionais díspares, essa análise de Rezende expõe a adronização das medidas sugeridas, ao invés de se utilizar o princípio da flexibilidade, construído a partir de diagnósticos locais.

Este material buscou analisar cinco dicotomias introduzidas pela Reforma do Aparelho do Estado, à luz dos princípios que as embasaram, da literatura acadêmica do campo da Administração Pública e da observação de seus resultados, face ao embate entre NPM e governança. Parte do pressuposto de que mesmo que a reforma tenha apresentado alcance limitado no nível federal, sua força retórica está presente nos esforços de modernização da administração pública estadual. Os *modus operandi* da rede de governança em construção no Brasil da pós-desestatização, estão sendo, em grande medida, balizados nessas experiências.

De forma geral, é possível afirmar que os princípios da reforma empreendida no Brasil, explicitamente, a partir de 1995 com o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, são baseados e inspirados na NPM, cujo enfoque central reside na adoção de instrumentos gerenciais privados no âmbito do setor público. Paradoxalmente, o Brasil encontra-se, de fato, inserido no modelo de governança, como consequência de processos de desestatização e democratização que modificaram substancialmente a rede de relações Estado-Sociedade. Dessa forma, o artigo empreende uma crítica dupla: as dicotomias são avaliadas à luz da literatura acadêmica do campo da Administração Pública e à luz das consequências da sua aplicação sob o prisma da governança.

Ao longo deste artigo, observou-se que tantas outras considerações de trabalhos considerados clássicos no debate em Administração e de princípios da governança foram também ignoradas. Para a Reforma do Aparelho de Estado de 1995, o simples exame dos clássicos poderia ter acarretado resultados diferentes. Para a pesquisa em Administração, acredita-se ter demonstrado a importância da recorrência a autores consagrados e a trabalhos clássicos. Descuidar-se do passado pode representar um passo perigoso rumo ao desconhecimento do presente e às possibilidades para o futuro.

Para exemplificar, vale considerar que a contribuição de teóricos clássicos e contemporâneos de administração pública não foi considerada na proposta da separação política-administração e formulação-implementação de políticas públicas. O modelo, criticado

por sua falta de sustentação teórica e empírica, incorporou-se, por exemplo, na proliferação de agências reguladoras. Os primeiros anos de funcionamento dessas agências demonstraram o fracasso da dicotomia e a dificuldade de estabelecer a desejável autonomia dos entes implementadores de políticas públicas. No entanto, sua existência e sustentação dificultam a projeção de desenhos alternativos de governança, mais pluralistas, abrangentes e democráticos na inclusão de atores públicos e privados.

Além da adoção acrítica do receituário internacional em prol da NPM, no processo da Reforma do Aparelho de Estado de 1995, não foi recorrente a lembrança de que todas as manifestações semelhantes e anteriores buscaram, também, a eficiência da administração pública – cada qual, é certo, ao seu modo, como redução de gastos, diminuição ou criação de novas estruturas, descentralização ou

centralização. O conceito de eficiência, pois, pouco contribui para uma iniciativa de reforma, já que é impreciso. Nenhuma reforma foi feita visando à ineficiência da administração pública, porém nem todas as que empunharam a bandeira da eficiência conseguiram, independentemente dos métodos empregados, alcançá-la em um grau aceitável para os próprios governos.

Existe, no entanto, um outro desafio colocado pelo princípio da eficiência, o qual está sendo ignorado na retórica e prática da reforma da gestão pública. Com maior ou menor autonomia ou descentralização, o fato é que os modelos anteriores de reforma tratavam a eficiência sob a égide da burocracia. Considerava-se que a forma de alcançar a eficiência era a hierarquia, via implantação do modelo burocrático – um modelo capaz de alinhar os objetivos da democracia com a tecnicidade da eficiência.

Atualmente, a eficiência se busca, basicamente, em relações contratuais, estabelecidas entre agentes e *principals*, separando a esfera de formulação de política da sua execução. A teoria e a experiência acumulada nesses anos apontam que existem dificuldades de separar a política de administração uma vez que: a) quem executa detém conhecimento e poder (o caso das agências reguladoras); b) a flexibilidade, que se busca alcançar via autonomia, não deve existir apenas na execução, mas também na formulação, que deve ser continuamente revista e reformulada; c) a separação da formulação da implementação das políticas públicas não consegue vencer o desafio da interseccionalidade.

O ponto é que a governança, enquanto um novo modelo de gestão pública, requer a concepção de estruturas e processos próprios, que se diferenciam, se é que isto é possível, de concepções tradicionais da gestão pública. A rede de governança modifica substancialmente as relações de poder entre o Estado e a sociedade, tornando-as mais fluidas e deslocando-as, de fato, para o setor privado e o terceiro setor (por isto que a governança pode se confundir com neoliberalismo e, de fato, as diferenças ideológicas podem ser tênues). Por isto, novos modelos de gestão da governança devem partir de diagnósticos locais, que levam em consideração a estruturação e a força de outros atores, como o setor privado e o terceiro setor.

Algumas das perguntas a serem feitas são: Será que (num determinado local) existem condições propícias para transferir para o terceiro setor a execução de importantes serviços públicos? O tecido institucional está denso e consolidado ao ponto de exercer adequadamente o desejável controle social (que pode substituir, se for o caso, o peso de controles formais)?

Será que existem empresas consolidadas e aptas a investir e obter ganhos de eficiência com a exploração de serviços públicos? As análises do Estado e da gestão pública devem ser complementadas pelo diagnóstico de outros atores (futuros parceiros). Assim, será possível compreender melhor por que as agências reguladoras não são as únicas “culpadas” pela falta de investimentos em setores de infraestrutura.

NOÇÕES DE GESTÃO PÚBLICA

O fato é que, embora a relação Estado-Sociedade dependa de infinitas relações e mediações burocráticas (Genro, 2003), a discussão de políticas para melhorar a gestão do setor público ainda não alcançou a prioridade necessária nem no âmbito do próprio governo e nem no âmbito da sociedade, provavelmente porque ambos a consideram uma dimensão secundária frente às prioridades de políticas públicas setoriais e da política econômica que ocupam agenda e espaço de discussão pública.³

Governabilidade, Governança e Accountability



Governar significa "deter uma posição de força a partir da qual seja possível desempenhar uma função imediatamente associada ao poder de decidir e implementar decisões ou, ainda, de comandar e mandar nas pessoas".

Já as expressões governabilidade e governança são muito mais qualificativas, ou seja, representam atribuições e qualidades (no caso da governabilidade) ou qualidades e meios/processos (no caso da governança). Não é simples fazer distinções precisas entre os dois conceitos – governabilidade e governança, mas pode-se assim delimitar os campos:

a) A *governabilidade* refere-se mais à dimensão estatal do exercício do poder. Diz respeito às "condições sistêmicas institucionais sob as quais se dá o exercício do poder, tais como as características do sistema político, a forma de governo, as relações entre os Poderes, o sistema de intermediação de interesses" (Santos, 1997). Ainda segundo Luciano Martins, o termo *governabilidade* refere-se à arquitetura institucional, distinto, portanto de *governança*, basicamente ligada à performance dos atores e sua capacidade no exercício da autoridade política (apud Santos, 1997, p. 342). Se observadas as três dimensões envolvidas no conceito de *governabilidade* apresentadas por Diniz (1995): capacidade do governo para identificar problemas críticos e formular políticas adequadas ao seu enfrentamento; capacidade governamental de mobilizar os meios e recursos necessários à execução dessas políticas, bem como à sua implementação; e capacidade liderança do Estado sem a qual as decisões tornam-se inócuas, ficam claros dois aspectos: a) governabilidade está situada no plano do Estado; b) representa um conjunto de atributos essencial ao exercício do governo, sem os quais nenhum poder será exercido;

b) Já a *governança* tem um caráter mais amplo. Pode englobar dimensões presentes na governabilidade, mas vai além. Veja-se, por exemplo, a definição de Melo (apud Santos, 1997): "refere-se ao modus operandi das políticas governamentais – que inclui, dentre outras, questões ligadas ao formato político institucional do processo decisório, à definição do mix apropriado de financiamento de políticas e ao alcance geral dos programas". Como bem salienta Santos (1997) "o conceito (de governança) não se restringe, contudo, aos aspectos gerenciais e administrativos do Estado, tampouco ao funcionamento eficaz do aparelho de Estado". Dessa forma, a governança refere-se a "padrões de articulação e cooperação entre atores sociais e políticos e arranjos institucionais que coordenam e regulam transações dentro e através das fronteiras do sistema econômico", incluindo-se aí "não apenas os mecanismos tradicionais de agregação e articulação de interesses, tais como os partidos políticos e grupos de pressão, como também redes sociais informais (de fornecedores, famílias, gerentes), hierarquias e associações de diversos tipos" (Santos, 1997). Ou seja, enquanto a governabilidade tem uma dimensão essencialmente estatal, vinculada ao sistema político-institucional, a governança opera num plano mais amplo, englobando a sociedade como um todo.

3 Fonte: www.anpad.org.br / Por Octavio Penna Pieranti/Silvia Rodrigues/Alketa Peci

O Sistema de Intermediação é uma das características da governabilidade e se refere a grupos que se associam em redes com a intenção de manifestar suas preferências frente à atividade estatal.

Temos como formas de sistemas de intermediação:

Clientelismo – podemos considera-lo como uma relação entre classes sociais diferentes, onde percebe-se uma dependência entre as partes e uma relação de lealdade e necessidade. Outra coisa que percebemos nessa forma de intermediação é que esta apresenta muito mais um aspecto político, do que cultural ou social, envolvendo lealdades pessoais e troca de vantagens através da estrutura pública que controlam.

Corporativismo – trata-se de um sistema representativo de interesses econômicos e profissionais nos âmbitos políticos, organizados através de entidades singulares, compulsórias, que seguem ordenação hierárquica, não competitivas entre si, e à elas é concedido monopólio de representação dentro de sua categoria ou segmento, sem nenhum tipo de participação no processo decisório da gestão pública, sendo na verdade muito mais uma forma de controle do próprio Estado. Ex.: Câmaras Setoriais.

Neocorporativismo: forma de intermediação de interesses entre sociedade e Estado. Como característica destacável temos a existência de corporações de interesse privado na intermediação pública, surgido dentro da sociedade e indo para o cenário estatal através de negociações diretas com a gestão pública. Nesse sistema, o que temos é a criação de um canal participativo dessas corporações na tomada de decisão pública, atuando como parceiros, que como contrapartida, poderá oferecer apoio para criação e execução de políticas governamentais.

O termo accountability refere-se a ideia de responsabilização, refere-se ao controle e à fiscalização dos agentes públicos. Porém ainda não possuímos um consenso em relação ao seu conceito. Alguns autores defendem a noção menos abrangente do termo, que não compreende em seus limites as relações informais de fiscalização e controle, não considerando assim como agentes de accountability, a imprensa e organizações da sociedade civil que comumente se incumbem de monitorar e denunciar abusos e condutas sem ética de agentes públicos no exercício do poder. Outros autores admitam um rol de relações bem mais abrangente, estipulando que tais relações devem necessariamente incluir a capacidade de sanção aos agentes públicos.

Neste sentido, destaca-se que:

- A melhor participação cidadã na democracia, em resumo, não é a que se manifesta sempre e em todas as partes, porém a que se mantém alerta; a que se manifesta quando é necessário impedir os desvios daqueles que têm a responsabilidade de governo, ou assumir demandas justas que não são atendidas com a devida profundidade. Porém é preciso que os espectadores não percam de vista o espetáculo. Neles (nos espectadores) reside a chave da participação democrática.

Em que se pese, accountability implica não apenas responsabilização do governante ou burocrata, mas também a capacidade de o agente fiscalizador demandar justificção do governante ou burocrata por seus atos ou omissões. Entende-se que accountability significa manter indivíduos e organizações passíveis de serem responsabilizadas pelo seu desempenho, sendo portanto um conjunto de abordagens, mecanismos e práticas usados pelos atores interessados em garantir um nível e um tipo desejados de desempenho dos serviços públicos.

Accountability e democracia participativa

Em primeira instância, entende-se que o desenvolvimento de uma cultura política e da consciência popular são os primeiros passos para uma democracia verdadeiramente participativa e para a accountability do serviço público. A medida que a democracia vai amadurecendo, o cidadão, individualmente passa do papel de consumidor de serviços públicos e objeto de decisões públicas a um papel ativo de sujeito. A mudança do papel passivo para o de ativo guardião de seus direitos individuais constitui um avanço pessoal, mas, para alcançar resultados, há outro pré-requisito: o sentimento de comunidade. A cidadania organizada pode influenciar não apenas o processo de identificação de necessidades e canalização de demandas, como também cobrar melhor desempenho do serviço público. Destaca-se aqui o caminho ideal para a accountability.

A sociedade atual precisa atingir um certo nível de organização de seus interesses públicos e privados, antes de torna-se capaz de exercer controle sobre o Estado. A extensão, qualidade e força dos controles são consequências do fortalecimento da malha institucional da sociedade civil na avaliação das políticas públicas, fazendo recomendações a partir dessa avaliação. O desenvolvimento da consciência popular é condição essencial para uma democracia participativa.

A atual realidade exige um novo padrão de deliberação que considere o cidadão como o foco da ação pública. O processo institucional de diferenciação e de complementaridade de funções entre Estado, mercado e sociedade civil organizada é um processo essencialmente político, que tem reflexo nas competências constitucionais, nos grandes objetivos de governos legitimados pelas urnas e nas demandas identificadas pelo sistema político e pela burocracia governamental.

Neste contexto, nas sociedades democráticas mais modernas aceita-se como natural e espera-se que os governos e o serviço público sejam responsáveis perante os cidadãos. Acredita-se que o fortalecimento da accountability e o aperfeiçoamento das práticas administrativas caminham juntos.

Vale destacar que Accountability não é apenas uma questão de desenvolvimento organizacional ou de reforma administrativa. Entende-se que a simples criação de mecanismos de controle burocrático não se tem mostrado suficiente para tornar efetiva a responsabilidade dos servidores públicos.

Neste sentido, a accountability deve ser compreendida como uma questão de democracia, pois quanto mais avançado o estágio democrático, maior o interesse pela accountability. E a accountability tende a acompanhar o avanço

de valores democráticos, tais como igualdade, dignidade humana, participação, representatividade. A inevitável necessidade o desenvolvimento de estruturas burocráticas para o atendimento das responsabilidades do Estado traz consigo a necessidade de proteção dos direitos do cidadão contra os usos (e abusos) do poder pelo governo como um todo, ou qualquer indivíduo investido em função pública.

Destaca-se que na medida em que as organizações públicas aumentam seu tamanho, a complexidade e penetração na vida do cidadão comum, cresce também a necessidade de salvaguardar este último dos riscos da concentração de poder nas mãos dos servidores públicos, quando esses muitas vezes não são representantes ativos dos cidadãos. Neste sentido, a inexistência de controle efetivo e de penalidades aplicáveis ao serviço público, em caso de falhas na execução de diretrizes legítimas enfraquece o ideal democrático do governo pelo povo, pois expõe os cidadãos aos riscos potenciais da burocracia.

Accountability e a administração pública atual

Na história da democracia brasileira, destacam-se os períodos alternados de autoritarismo e de populismo. Cada um, explica a distância entre governo e a sociedade civil, já que ambos dispensam as instituições. Enquanto o governo ditatorial, apoiado pela tecnocracia, toma a si a tarefa de definir bem-estar social, o governo populista tenta estabelecer uma relação direta entre a liderança personalista e os segmentos populares não organizados. O autoritarismo apoiado pela tecnocracia acredita que a participação popular é prejudicial à obtenção de um rápido crescimento econômico, a distribuição de rendas e riqueza vai sendo protelada até o país atingir determinado nível de acumulação. Entretanto, antes que esse nível seja atingido, as desigualdades acumulam-se em tal proporção que a tendência é a massa insatisfeita expandir.

Neste contexto, a sociedade atual está marcada por intensas transformações nas relações sociais, políticas, econômicas, pelo acelerado desenvolvimento tecnológico e eletrônico. É a mudança da era industrial para a digital e o predomínio da cultura dos espaços plurais e virtuais. Assiste-se um 'descortinar' dos chamados novos direitos dentro de uma nova percepção de realidade. São as necessidades, os conflitos e os novos problemas de caráter social e ambiental, colocados pela sociedade atual que permitem surgir 'novas' formas de direitos como um verdadeiro desafio.

Observa-se nas últimas décadas deste século, a criação de leis e orientação para políticas públicas que envolvem a administração pública atual. Num primeiro momento essas discussões aparecem na área dos direitos humanos e políticos, ao final do regime militar. Posteriormente, tem-se os direitos sociais, no período de transição para a democracia, especialmente na fase da elaboração da Constituição de 1988 e ao final dos anos 90 e início deste novo milênio, os direitos culturais, ligados ao tema da justiça e da equidade social.

A nova cidadania inclui o processo de invenção e criação de novos direitos, que surgem de lutas e práticas reais. Destaca-se o direito aos povos indígenas, direitos à diver-

sidade cultural, a toda coletividade, a proteção a cultura, o direito à autonomia sobre o próprio corpo, o direito à proteção do meio ambiente, o direito à moradia, a construção da cidadania de baixo para cima, a adaptação dos próprios movimentos sociais à nova democracia, a formulação de um projeto para uma nova sociabilidade, que permitam construção da experiência democrático-participativa, no interior da própria sociedade.

Para BOBBIO, o desenvolvimento e a mudança social são os fatores condicionantes para o 'nascimento', a ampliação e a universalização dos 'novos' direitos. Ocorre uma espécie de multiplicação histórica dos 'novos' direitos. Entende-se que a cidadania é entendida como os direitos que decorrem da relação de participação que se estabelece entre Estado e todos os integrantes da Sociedade Civil, da qual aquele é instrumento, seja numa perspectiva individual, seja coletiva.

No tocante a forte presença do tema dos direitos e da justiça social na agenda da sociedade civil e política brasileira, nas últimas décadas do século XX, verifica-se que os direitos apareceram como demanda e reivindicação em diferentes formas: direitos civis, sociais, políticos, econômicos, humanos, culturais etc.

No que se refere aos direitos civis, estão relacionados com as liberdades individuais, considerados fundamentais para a ação dos indivíduos circunscritos ao direito à vida, à liberdade, à propriedade e à igualdade perante a lei. Os direitos políticos são os relativos ao direito de votar e ser votado e o direito de participação em organizações, de se organizar por afinidade de interesses e opinião. Já os direitos sociais, tidos como modernos são os direitos trabalhistas, greves, direitos a um salário que assegure uma dada renda real, à educação pública universal, laica e gratuita, à saúde, à habitação, à previdência, à assistência etc. A maioria destes direitos deveria ser assegurada por um Estado de Bem-Estar Social.

Para GOHN, na sociedade civil destacou-se o 'direito à diferença' das chamadas minorias. É certo que em vários contextos históricos eram e são a maioria da população, tais como as mulheres, negros, índios etc. Os novos direitos vem assegurar, garantir os direitos dessas minorias.

Em que se pese essas demandas e reivindicações geraram vários movimentos sociais assim como deram origem a inúmeras Organizações Não-Governamentais – ONGS. Essa movimentação permite unir cultura e constrói uma nova cultura política na sociedade, a partir da redefinição de valores, símbolos e significados, num jogo de interação e reciprocidade entre o instituído e o instituinte. Hoje, a Constituição da República Federativa do Brasil consagra entre os direitos e garantias fundamentais direitos e deveres individuais e coletivos, disciplinando entre eles uma gama de direitos e deveres que se inserem nas relações sociais e não somente nas relações diante do Estado.

Já para COMPARATO para abordar a questão dos novos direitos de maneira completa, deve-se entender a importância histórica dos Direitos Humanos. Da mesma forma para Cesar Luiz Pasold, a questão estratégica hoje é encontrar o modo mais seguro para garantir os direitos humanos, entre os quais estão incluindo os cha-

mados 'Novos Direitos'. Isto implica, o conhecimento de suas origens, natureza e evolução, além do estudo de seus aspectos fundamentais, éticos e dos mecanismos efetivos de sua defesa e aplicação.

Como bem observa WOLKMER, para entender os chamados 'novos' direitos, deve-se percorrer a trajetória da moderna concepção dos direitos do homem. Também estão relacionados aos 'direitos humanos' ou 'fundamentais', sendo os direitos humanos uma esfera mais global, válidos para todos os homens em todos os lugares e os direitos fundamentais consagrados na constituição do país.

Interessa-nos observar que os 'novos direitos' estão ligados aos direitos que decorrem da 'relação de cidadania' e abrem caminhos para a 'participação cidadã' na gestão de um Estado mais democrático e participativo. Estão relacionados com as políticas públicas e a administração pública. Eles envolvem o Estado e a Sociedade com o exercício da cidadania. Portanto, esses 'novos' direitos emergiram no final do século XX e projetam grandes e desafiadoras discussões nos primórdios do novo milênio.

Percebe-se que os novos direitos estão diretamente relacionados com as necessidades humanas essenciais de cada época. Estão em permanente redefinição e criação dentro do seu contexto histórico, abrindo espaço para múltipla gama de direitos emergenciais. Essas necessidades são diversas como: qualidade de vida, bem-estar, materialidade social, políticas, religiosas, psicológicas, biológicas e culturais. São as 'situações de carência' que constituem a razão motivadora para a possibilidade dos novos direitos. Contudo, compreender o que são hoje os 'novos' direitos é fundamental para o exercício da cidadania. No tocante aos aspectos políticos, a sociedade brasileira amadureceu sua opção pela via democrática. Destaca-se os conceitos como transparência, participação e controle social estão cada vez mais presentes nos debates, visto como um desafio.

4 PROCESSO DE PLANEJAMENTO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, PRINCÍPIOS GERAIS DA ADMINISTRAÇÃO;

Princípios constitucionais expressos

São princípios da administração pública, nesta ordem:

Legalidade
Impessoalidade
Moralidade
Publicidade
Eficiência

Para memorizar: veja que as iniciais das palavras formam o vocábulo LIMPE, que remete à limpeza esperada da Administração Pública. É de fundamental importância um olhar atento ao significado de cada um destes prin-

cípios, posto que eles estruturam todas as regras éticas prescritas no Código de Ética e na Lei de Improbidade Administrativa, tomando como base os ensinamentos de Carvalho Filho⁴ e Spitzcovsky⁵:

a) **Princípio da legalidade:** Para o particular, legalidade significa a permissão de fazer tudo o que a lei não proíbe. Contudo, como a administração pública representa os interesses da coletividade, ela se sujeita a uma relação de subordinação, pela qual só poderá fazer o que a lei expressamente determina (assim, na esfera estatal, é preciso lei anterior editando a matéria para que seja preservado o princípio da legalidade). A origem deste princípio está na criação do Estado de Direito, no sentido de que o próprio Estado deve respeitar as leis que dita.

b) **Princípio da impessoalidade:** Por força dos interesses que representa, a administração pública está proibida de promover discriminações gratuitas. Discriminar é tratar alguém de forma diferente dos demais, privilegiando ou prejudicando. Segundo este princípio, a administração pública deve tratar igualmente todos aqueles que se encontrem na mesma situação jurídica (princípio da isonomia ou igualdade). Por exemplo, a licitação reflete a impessoalidade no que tange à contratação de serviços. O princípio da impessoalidade correlaciona-se ao princípio da finalidade, pelo qual o alvo a ser alcançado pela administração pública é somente o interesse público. Com efeito, o interesse particular não pode influenciar no tratamento das pessoas, já que deve-se buscar somente a preservação do interesse coletivo.

c) **Princípio da moralidade:** A posição deste princípio no artigo 37 da CF representa o reconhecimento de uma espécie de moralidade administrativa, intimamente relacionada ao poder público. A administração pública não atua como um particular, de modo que enquanto o descumprimento dos preceitos morais por parte deste particular não é punido pelo Direito (*a priori*), o ordenamento jurídico adota tratamento rigoroso do comportamento imoral por parte dos representantes do Estado. O princípio da moralidade deve se fazer presente não só para com os administrados, mas também no âmbito interno. Está indissociavelmente ligado à noção de bom administrador, que não somente deve ser conhecedor da lei, mas também dos princípios éticos regentes da função administrativa. TODO ATO IMORAL SERÁ DIRETAMENTE ILEGAL OU AO MENOS IMPESSOAL, daí a intrínseca ligação com os dois princípios anteriores.

d) **Princípio da publicidade:** A administração pública é obrigada a manter transparência em relação a todos seus atos e a todas informações armazenadas nos seus bancos de dados. Daí a publicação em órgãos da imprensa e a afixação de portarias. Por exemplo, a própria expressão concurso público (art. 37, II, CF) remonta ao ideário de que todos devem tomar conhecimento do processo seletivo de servidores do Estado. Diante disso, como será visto, se negar indevidamente a fornecer informações ao administrado caracteriza ato de improbidade administrativa.

4 CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 23. ed. Rio de Janeiro: Lumen juris, 2010.

5 SPITZCOVSKY, Celso. **Direito Administrativo**. 13. ed. São Paulo: Método, 2011.

No mais, prevê o §1º do artigo 37, CF, evitando que o princípio da publicidade seja deturpado em propaganda político-eleitoral:

*Artigo 37, §1º, CF. A **publicidade** dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter **caráter educativo, informativo ou de orientação social**, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.*

Somente pela publicidade os indivíduos controlarão a legalidade e a eficiência dos atos administrativos. Os instrumentos para proteção são o direito de petição e as certidões (art. 5º, XXXIV, CF), além do *habeas data* e - residualmente - do mandado de segurança. Neste viés, ainda, prevê o artigo 37, CF em seu **§3º**:

*Artigo 37, §3º, CF. A lei disciplinará as formas de **participação do usuário na administração pública direta e indireta**, regulando especialmente:*

I - as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços;

II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII;

III - a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública.

e) **Princípio da eficiência:** A administração pública deve manter o ampliar a qualidade de seus serviços com controle de gastos. Isso envolve eficiência ao contratar pessoas (o concurso público seleciona os mais qualificados ao exercício do cargo), ao manter tais pessoas em seus cargos (pois é possível exonerar um servidor público por ineficiência) e ao controlar gastos (limitando o teto de remuneração), por exemplo. O núcleo deste princípio é a procura por produtividade e economicidade. Alcança os serviços públicos e os serviços administrativos internos, se referindo diretamente à conduta dos agentes.

Outros princípios administrativos

Além destes cinco princípios administrativo-constitucionais diretamente selecionados pelo constituinte, podem ser apontados como princípios de natureza ética relacionados à função pública a probidade e a motivação:

a) **Princípio da probidade:** um princípio constitucional incluído dentro dos princípios específicos da licitação, é o dever de todo o administrador público, o dever de honestidade e fidelidade com o Estado, com a população, no desempenho de suas funções. Possui contornos mais definidos do que a moralidade. Diógenes Gasparini⁶ alerta que alguns autores tratam veem como distintos os

⁶ GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 9ª ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

princípios da moralidade e da probidade administrativa, mas não há características que permitam tratar os mesmos como procedimentos distintos, sendo no máximo possível afirmar que a probidade administrativa é um aspecto particular da moralidade administrativa.

b) **Princípio da motivação:** É a obrigação conferida ao administrador de motivar todos os atos que edita, gerais ou de efeitos concretos. É considerado, entre os demais princípios, um dos mais importantes, uma vez que sem a motivação não há o devido processo legal, uma vez que a fundamentação surge como meio interpretativo da decisão que levou à prática do ato impugnado, sendo verdadeiro meio de viabilização do controle da legalidade dos atos da Administração.

Motivar significa mencionar o dispositivo legal aplicável ao caso concreto e relacionar os fatos que concretamente levaram à aplicação daquele dispositivo legal. Todos os atos administrativos devem ser motivados para que o Judiciário possa controlar o mérito do ato administrativo quanto à sua legalidade. Para efetuar esse controle, devem ser observados os motivos dos atos administrativos.

Em relação à necessidade de motivação dos atos administrativos vinculados (aqueles em que a lei aponta um único comportamento possível) e dos atos discricionários (aqueles que a lei, dentro dos limites nela previstos, aponta um ou mais comportamentos possíveis, de acordo com um juízo de conveniência e oportunidade), a doutrina é unânime na determinação da obrigatoriedade de motivação com relação aos atos administrativos vinculados; todavia, diverge quanto à referida necessidade quanto aos atos discricionários.

Meirelles⁷ entende que o ato discricionário, editado sob os limites da Lei, confere ao administrador uma margem de liberdade para fazer um juízo de conveniência e oportunidade, não sendo necessária a motivação. No entanto, se houver tal fundamentação, o ato deverá condicionar-se a esta, em razão da necessidade de observância da Teoria dos Motivos Determinantes. O entendimento majoritário da doutrina, porém, é de que, mesmo no ato discricionário, é necessária a motivação para que se saiba qual o caminho adotado pelo administrador. Gasparini⁸, com respaldo no art. 50 da Lei n. 9.784/98, aponta inclusive a superação de tais discussões doutrinárias, pois o referido artigo exige a motivação para todos os atos nele elencados, compreendendo entre estes, tanto os atos discricionários quanto os vinculados.

c) **Princípio da Continuidade dos Serviços Públicos:** O Estado assumiu a prestação de determinados serviços, por considerar que estes são fundamentais à coletividade. Apesar de os prestar de forma descentralizada ou mesmo delegada, deve a Administração, até por uma questão de coerência, oferecê-los de forma contínua e ininterrupta. Pelo princípio da continuidade dos serviços públicos, o Estado é obrigado a não interromper a prestação dos serviços que disponibiliza. A respeito, tem-se o artigo 22 do Código de Defesa do Consumidor:

⁷ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 1993.

⁸ GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 9ª ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

Art. 22. Os órgãos públicos, por si ou suas empresas, concessionárias, permissionárias ou sob qualquer outra forma de empreendimento, são obrigados a fornecer serviços adequados, eficientes, seguros e, quanto aos essenciais, contínuos.

Parágrafo único. Nos casos de descumprimento, total ou parcial, das obrigações referidas neste artigo, serão as pessoas jurídicas compelidas a cumpri-las e a reparar os danos causados, na forma prevista neste código.

d) Princípios da Tutela e da Autotutela da Administração Pública: a Administração possui a faculdade de rever os seus atos, de forma a possibilitar a adequação destes à realidade fática em que atua, e declarar nulos os efeitos dos atos eivados de vícios quanto à legalidade. O sistema de controle dos atos da Administração adotado no Brasil é o jurisdicional. Esse sistema possibilita, de forma inexorável, ao Judiciário, a revisão das decisões tomadas no âmbito da Administração, no tocante à sua legalidade. É, portanto, denominado controle finalístico, ou de legalidade.

À Administração, por conseguinte, cabe tanto a anulação dos atos ilegais como a revogação de atos válidos e eficazes, quando considerados inconvenientes ou inoportunos aos fins buscados pela Administração. Essa forma de controle endógeno da Administração denomina-se princípio da autotutela. Ao Poder Judiciário cabe somente a anulação de atos reputados ilegais. O embasamento de tais condutas é pautado nas Súmulas 346 e 473 do Supremo Tribunal Federal.

Súmula 346. A administração pública pode declarar a nulidade dos seus próprios atos.

Súmula 473. A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.

Os atos administrativos podem ser extintos por revogação ou anulação. A Administração tem o poder de rever seus próprios atos, não apenas pela via da anulação, mas também pela da revogação. Aliás, não é possível revogar atos vinculados, mas apenas discricionários. A revogação se aplica nas situações de conveniência e oportunidade, quanto que a anulação serve para as situações de vício de legalidade.

e) Princípios da Razoabilidade e Proporcionalidade: Razoabilidade e proporcionalidade são fundamentos de caráter instrumental na solução de conflitos que se estabeleçam entre direitos, notadamente quando não há legislação infraconstitucional específica abordando a temática objeto de conflito. Neste sentido, quando o poder público toma determinada decisão administrativa deve se utilizar destes vetores para determinar se o ato é correto ou não, se está atingindo indevidamente uma esfera de direitos ou se é regular. Tanto a razoabilidade quanto a proporcionalidade servem para evitar interpretações esdrúxulas manifestamente contrárias às finalidades do texto declaratório.

Razoabilidade e proporcionalidade guardam, assim, a mesma finalidade, mas se distinguem em alguns pontos. Historicamente, a razoabilidade se desenvolveu no direito anglo-saxônico, ao passo que a proporcionalidade se origina do direito germânico (muito mais metódico, objetivo e organizado), muito embora uma tenha buscado inspiração na outra certas vezes. Por conta de sua origem, a proporcionalidade tem parâmetros mais claros nos quais pode ser trabalhada, enquanto a razoabilidade permite um processo interpretativo mais livre. Evidencia-se o maior sentido jurídico e o evidente caráter delimitado da proporcionalidade pela adoção em doutrina de sua divisão clássica em 3 sentidos:

- adequação, pertinência ou idoneidade: significa que o meio escolhido é de fato capaz de atingir o objetivo pretendido;

- necessidade ou exigibilidade: a adoção da medida restritiva de um direito humano ou fundamental somente é legítima se indispensável na situação em concreto e se não for possível outra solução menos gravosa;

- proporcionalidade em sentido estrito: tem o sentido de máxima efetividade e mínima restrição a ser guardado com relação a cada ato jurídico que recaia sobre um direito humano ou fundamental, notadamente verificando se há uma proporção adequada entre os meios utilizados e os fins desejados.

f) Supremacia do interesse público sobre o privado: Na maioria das vezes, a Administração, para buscar de maneira eficaz tais interesses, necessita ainda de se colocar em um patamar de superioridade em relação aos particulares, numa relação de verticalidade, e para isto se utiliza do princípio da supremacia, conjugado ao princípio da indisponibilidade, pois, tecnicamente, tal prerrogativa é irrenunciável, por não haver faculdade de atuação ou não do Poder Público, mas sim "dever" de atuação.

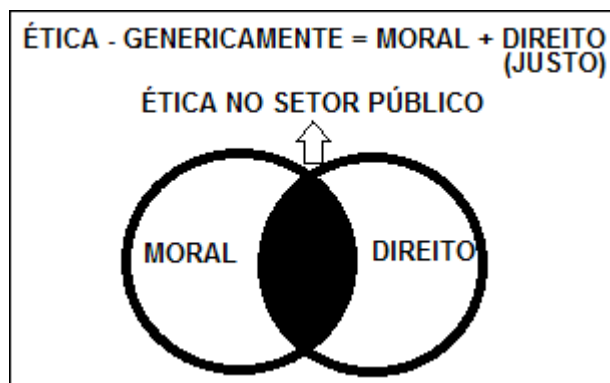
Sempre que houver conflito entre um interesse individual e um interesse público coletivo, deve prevalecer o interesse público. São as prerrogativas conferidas à Administração Pública, porque esta atua por conta de tal interesse. Com efeito, o exame do princípio é predominantemente feito no caso concreto, analisando a situação de conflito entre o particular e o interesse público e mensurando qual deve prevalecer.

SISTEMA DE GESTÃO PÚBLICA: ÉTICA NO SERVIÇO,

Quando se fala em ética na função pública, não se trata do simples respeito à moral social: a obrigação ética no setor público vai além e encontra-se disciplinada em detalhes na legislação, tanto na esfera constitucional (notadamente no artigo 37) quanto na ordinária (em que se destaca a Lei nº 8.429/92 - Lei de Improbidade Administrativa, a qual traz um amplo conceito de funcionário público no qual podem ser incluídos os servidores do Banco do Brasil). Ocorre que

o funcionário de uma instituição financeira da qual o Estado participe de certo modo exterioriza os valores estatais, sendo que o Estado é o ente que possui a maior necessidade de respeito à ética. Por isso, o servidor além de poder incidir em ato de improbidade administrativa (cível), poderá praticar crime contra a Administração Pública (penal). Então, a ética profissional daquele que serve algum interesse estatal deve ser ainda mais consolidada.

Se a Ética, num sentido amplo, é composta por ao menos dois elementos - a Moral e o Direito (justo); no caso da disciplina da Ética no Setor Público a expressão é adotada num sentido estrito - ética corresponde ao valor do justo, previsto no Direito vigente, o qual é estabelecido com um olhar atento às prescrições da Moral para a vida social. Em outras palavras, quando se fala em ética no âmbito dos interesses do Estado não se deve pensar apenas na Moral, mas sim em efetivas normas jurídicas que a regulamentam, o que permite a aplicação de sanções. Veja o organograma:



As regras éticas do setor público são mais do que regulamentos morais, são normas jurídicas e, como tais, passíveis de **coação**. A desobediência ao princípio da moralidade caracteriza ato de improbidade administrativa, sujeitando o servidor às penas previstas em lei. Da mesma forma, o seu comportamento em relação ao Código de Ética pode gerar benefícios, como promoções, e prejuízos, como censura e outras penas administrativas. A disciplina constitucional é expressa no sentido de prescrever a moralidade como um dos princípios fundadores da atuação da administração pública direta e indireta, bem como outros princípios correlatos. Logo, o Estado brasileiro deve se conduzir moralmente por vontade expressa do constituinte, sendo que à imoralidade administrativa aplicam-se sanções.

Assim, tem-se que a obediência à ética não deve se dar somente no âmbito da vida particular, mas também na atuação profissional, principalmente se tal atuação se der no âmbito estatal, caso em que haverá coação. O Estado é a forma social mais abrangente, a sociedade de fins gerais que permite o desenvolvimento, em seu seio, das individualidades e das demais sociedades, chamadas de fins particulares. O Estado, como pessoa, é uma ficção, é um arranjo formulado pelos homens para organizar a sociedade de disciplinar o poder visando que todos possam se realizar em plenitude, atingindo suas finalidades particulares.⁹

⁹ SPITZCOVSKY, Celso. **Direito Administrativo**. 13. ed. São Paulo: Método, 2011.

O Estado tem um valor ético, de modo que sua atuação deve se guiar pela moral idônea. Mas não é propriamente o Estado que é aético, porque ele é composto por homens. Assim, falta ética ou não aos homens que o compõe. Ou seja, o bom comportamento profissional do funcionário público é uma questão ligada à ética no serviço público, pois se os homens que compõe a estrutura do Estado tomam uma atitude correta perante os ditames éticos há uma ampliação e uma consolidação do valor ético do Estado.

Alguns cidadãos recebem poderes e funções específicas dentro da administração pública, passando a desempenhar um papel de fundamental interesse para o Estado. Quando estiver nesta condição, mais ainda, será exigido o respeito à ética. Afinal, o Estado é responsável pela manutenção da sociedade, que espera dele uma conduta ílibada e transparente.

Quando uma pessoa é nomeada como servidor público, passa a ser uma **extensão** daquilo que o Estado representa na sociedade, devendo, por isso, respeitar ao máximo todos os consagrados preceitos éticos.

Todas as profissões reclamam um agir ético dos que a exercem, o qual geralmente se encontra consubstanciado em Códigos de Ética diversos atribuídos a cada categoria profissional. No caso das profissões na esfera pública, esta exigência se amplia.

Não se trata do simples respeito à moral social: a obrigação ética no setor público vai além e encontra-se disciplinada em detalhes na legislação, tanto na esfera constitucional (notadamente no artigo 37) quanto na ordinária (em que se destacam o Decreto nº 1.171/94 - Código de Ética - a Lei nº 8.429/92 - Lei de Improbidade Administrativa - e a Lei nº 8.112/90 - regime jurídico dos servidores públicos civis na esfera federal).

Em verdade, "[...] a profissão, como exercício habitual de uma tarefa, a serviço de outras pessoas, insere-se no complexo da sociedade como uma atividade específica. Trazendo tal prática benefícios recíprocos a quem a pratica e a quem recebe o fruto do trabalho, também exige, nessas relações, a preservação de uma conduta condizente com os princípios éticos específicos. O grupamento de profissionais que exercem o mesmo ofício termina por criar as distintas classes profissionais e também a conduta pertinente. Existem aspectos claros de observação do comportamento, nas diversas esferas em que ele se processa: perante o conhecimento, perante o cliente, perante o colega, perante a classe, perante a sociedade, perante a pátria, perante a própria humanidade como conceito global"¹⁰. Todos estes aspectos serão considerados em termos de conduta ética esperada.

Em geral, as diretivas a respeito do comportamento profissional ético podem ser bem resumidas em alguns princípios basilares.

Segundo Nalini¹¹, o princípio fundamental seria o de *agir de acordo com a ciência*, se mantendo sempre atualizado, e *de acordo com a consciência*, sabendo de seu dever ético; tomando-se como princípios específicos:

¹⁰ SÁ, Antônio Lopes de. **Ética profissional**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

¹¹ NALINI, José Renato. **Ética geral e profissional**. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

- *Princípio da conduta ilibada* - conduta irrepreensível na vida pública e na vida particular.

- *Princípio da dignidade e do decoro profissional* - agir da melhor maneira esperada em sua profissão e fora dela, com técnica, justiça e discrição.

- *Princípio da incompatibilidade* - não se deve acumular funções incompatíveis.

- *Princípio da correção profissional* - atuação com transparência e em prol da justiça.

- *Princípio do coleguismo* - ciência de que você e todos os demais operadores do Direito querem a mesma coisa, realizar a justiça.

- *Princípio da diligência* - agir com zelo e escrupulo em todas funções.

- *Princípio do desinteresse* - relegar a ambição pessoal para buscar o interesse da justiça.

- *Princípio da confiança* - cada profissional de Direito é dotado de atributos personalíssimos e intransferíveis, sendo escolhido por causa deles, de forma que a relação estabelecida entre aquele que busca o serviço e o profissional é de confiança.

- *Princípio da fidelidade* - Fidelidade à causa da justiça, aos valores constitucionais, à verdade, à transparência.

- *Princípio da independência profissional* - a maior autonomia no exercício da profissão do operador do Direito não deve impedir o caráter ético.

- *Princípio da reserva* - deve-se guardar segredo sobre as informações que acessa no exercício da profissão.

- *Princípio da lealdade e da verdade* - agir com boa-fé e de forma correta, com lealdade processual.

- *Princípio da discricionariedade* - geralmente, o profissional do Direito é liberal, exercendo com boa autonomia sua profissão.

- Outros princípios éticos, como informação, solidariedade, cidadania, residência, localização, continuidade da profissão, liberdade profissional, função social da profissão, severidade consigo mesmo, defesa das prerrogativas, moderação e tolerância.

O rol acima é apenas um pequeno exemplo de atitudes que podem ser esperadas do profissional, mas assim como é difícil delimitar um conceito de ética, é complicado estabelecer exatamente quais as condutas esperadas de um servidor: melhor mesmo é observar o caso concreto e ponderar com razoabilidade.

Em suma, respeitar a ética profissional é ter em mente os princípios éticos consagrados em sociedade, fazendo com que cada atividade desempenhada no exercício da profissão exteriorize tais postulados, inclusive direcionando os rumos da ética empresarial na escolha de diretrizes e políticas institucionais.

O funcionário que busca efetuar uma gestão ética se guia por determinados mandamentos de ação, os quais valem tanto para a esfera pública quanto para a privada, embora a punição dos que violam ditames éticos no âmbito do interesse estatal seja mais rigorosa.

Neste sentido, destacam-se os dez mandamentos da gestão ética nas empresas públicas:

PRIMEIRO: "Amar a verdade, a lealdade, a probidade e a responsabilidade como fundamentos de dignidade pessoal".

Significa desempenhar suas funções com transparência, de forma honesta e responsável, sendo leal à instituição. O funcionário deve se portar de forma digna, exteriorizando virtudes em suas ações.

SEGUNDO: "Respeitar a dignidade da pessoa humana".

A expressão "dignidade da pessoa humana" está estabelecida na Constituição Federal Brasileira, em seu art. 3º, III, como um dos fundamentos da República Federativa do Brasil. Ao adotar um significado mínimo apreendido no discurso antropocentrismo do humanismo, a expressão valoriza o ser humano, considerando este o centro da criação, o ser mais elevado que habita o planeta, o que justifica a grande consideração pelo Estado e pelos outros seres humanos na sua generalidade em relação a ele. Respeitar a dignidade da pessoa humana significa tomar o homem como valor-fonte para todas as ações e escolhas, inclusive na atuação empresarial.

TERCEIRO: "Ser justo e imparcial no julgamento dos atos e na apreciação do mérito dos subordinados".

Retoma-se a questão dos planos de carreira, que exteriorizam a imparcialidade e a impessoalidade na escolha dos que deverão ser promovidos, a qual se fará exclusivamente com base no mérito. Não se pode tomar questões pessoais, como desavenças ou afinidades, quando o julgamento se faz sobre a ação de um funcionário - se agiu bem, merece ser recompensado; se agiu mal, deve ser punido.

QUARTO: "Zelar pelo preparo próprio, moral, intelectual e, também, pelo dos subordinados, tendo em vista o cumprimento da missão institucional".

A missão institucional envolve a obtenção de lucros, em regra, mas sempre aliada à promoção da ética. Na missão institucional serão estabelecidas determinadas metas para a empresa, que deverão ser buscadas pelos funcionários. Para tanto, cada um deve se preocupar com o aperfeiçoamento de suas capacidades, tornando-se paulatinamente um melhor funcionário, por exemplo, buscando cursos e estudando técnicas.

QUINTO: "Acatar as ordens legais, não ser negligente e trabalhar em harmonia com a estrutura do órgão, respeitando a hierarquia, seus colegas e cada concidadão, colaborando e aceitando colaboração".

Existe uma hierarquia para que as funções sejam desempenhadas da melhor maneira possível, pois a desordem não permite que as atividades se encadeiem e se enlacem, gerando perda de tempo e desperdício de recursos. Não significa que ordens contrárias à ética devam ser obedecidas, caso em que a medida cabível é levar a questão para as autoridades responsáveis pelo controle da ética da instituição. Cada atividade deve ser desempenhada da melhor maneira possível, isto é, não se pode deixar de praticá-la corretamente por ser mais trabalhoso (por negligência entende-se uma omissão perigosa). No tratamento dos demais colegas e do público, o funcionário deve ser cordial e ético, embora somente assim estará contribuindo para a gestão ética da empresa.

SEXTO: *"Agir, na vida pessoal e funcional, com dignidade, decoro, zelo, eficácia e moralidade".*

O bom comportamento não deve se fazer presente somente no exercício das funções. Cabe ao funcionário se portar bem quando estiver em sua vida privada, na convivência com seus amigos e familiares, bem como nos momentos de lazer. Por melhor que seja como funcionário, não será aceito aquele que, por exemplo, for visto frequentemente embriagado ou for sempre denunciado por violência doméstica.

Dignidade é a característica que incorpora todas as demais, significando o bom comportamento enquanto pessoa humana, tratando os outros como gosta de ser tratado. Decoro significa discrição, aparecer o mínimo possível, não se vangloriar com base em feitos institucionais. Zelo quer dizer cuidado, cautela, para que as atividades sempre sejam desempenhadas do melhor modo. Eficácia remete ao dever de fazer com que suas atividades atinjam o fim para o qual foram praticadas, isto é, que não sejam abandonadas pela metade. Moralidade significa respeitar os ditames morais, mais que jurídicos, que exteriorizam os valores tradicionais consolidados na sociedade através dos tempos.

SÉTIMO: *"Jamais tratar mal ou deixar à espera de solução uma pessoa que busca perante a Administração Pública satisfazer um direito que acredita ser legítimo".*

O bom atendimento do público é necessário para que uma gestão possa ser considerada ética. Aquele que tem um direito merece ser ouvido, não pode ser deixado de lado pelo funcionário, esperando por horas uma solução. Mesmo que a pessoa esteja errada, isto deve ser esclarecido, de forma que a confiabilidade na instituição não fique abalada.

OITAVO: *"Cumprir e fazer cumprir as leis, os regulamentos, as instruções e as ordens das autoridades a que estiver subordinado".*

O Direito é uma das facetas mais relevantes da Ética porque exterioriza o valor do justo e o seu cumprimento é essencial para que a gestão ética seja efetiva.

NONO: *"Agir dentro da lei e da sua competência, atento à finalidade do serviço público".*

Não basta cumprir o Direito, é preciso respeitar a divisão de funções feitas com o objetivo de otimizar as atividades desempenhadas.

DÉCIMO: *"Buscar o bem-comum, extraído do equilíbrio entre a legalidade e finalidade do ato administrativo a ser praticado".*

Bem comum é o bem de toda a coletividade e não de um só indivíduo. Este conceito exterioriza a dimensão coletiva da ética. Maritain¹² apontou as características essenciais do bem comum: redistribuição, pela qual o bem

comum deve ser redistribuído às pessoas e colaborar para o desenvolvimento delas; respeito à autoridade na sociedade, pois a autoridade é necessária para conduzir a comunidade de pessoas humanas para o bem comum; moralidade, que constitui a retidão de vida, sendo a justiça e a retidão moral elementos essenciais do bem comum.

O paradigma da Ética Pública parte da noção de liberdade social, envolta nos valores da segurança, igualdade e solidariedade. Neste sentido, cada pessoa deve ter espaço para exercer individualmente sua liberdade moral, cabendo à ética pública garantir que os indivíduos que vivem em sociedade realizem projetos morais individuais.

A Ética Pública pode ser vista sob o aspecto da moralidade crítica e sob o aspecto da moralidade legalizada: quando estuda-se a lei posta ou a ausência de lei e questiona-se a falta de justiça, há uma moralidade crítica; quando a regra justa é incorporada ao Direito, há moralidade legalizada ou positivada.

Sobre a Ética Pública, explica Nalini¹³: "Ética é sempre ética, poder-se-ia afirmar. Ser ético é obrigação de todos. Seja no exercício de alguma atividade estatal, seja no comportamento individual. Mas pode-se falar em ética realçada quando se atua num universo mais amplo, de interesse de todos. Existe, pois, uma Ética Pública, e apura-se o seu sentido em contraposição com o de Ética Privada. Um nome pelo qual a Ética Pública tem sido conhecida é o da justiça".

Assim, ética pública seria a moral incorporada ao Direito, consolidando o valor do justo. Diante da relevância social de que a Ética se faça presente no exercício das atividades públicas, as regras éticas para a vida pública são mais do que regras morais, são regras jurídicas estabelecidas em diversos diplomas do ordenamento, possibilitando a coação em caso de infração por parte daqueles que desempenham a função pública.

Os valores éticos inerentes ao Estado, os quais permitem que ele consolide o bem comum e garanta a preservação dos interesses da coletividade, se encontram exteriorizados em princípios e regras. Estes, por sua vez, são estabelecidos na Constituição Federal e em legislações infraconstitucionais, a exemplo das que serão estudadas neste tópico, quais sejam: Decreto nº 1.171/94, Lei nº 8.112/90 e Lei nº 8.429/92.

Todas as diretivas de leis específicas sobre a ética no setor público partem da Constituição Federal, que estabelece alguns princípios fundamentais para a ética no setor público. Em outras palavras, é o texto constitucional do artigo 37, especialmente o *caput*, que permite a compreensão de boa parte do conteúdo das leis específicas, porque possui um caráter amplo ao preconizar os princípios fundamentais da administração pública. Estabelece a Constituição Federal:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...]

12 MARITAIN, Jacques. **Os direitos do homem e a lei natural**. 3. ed. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio Editora, 1967.

13 NALINI, José Renato. **Ética geral e profissional**. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

São princípios da administração pública, nesta ordem:

Legalidade
Impessoalidade
Moralidade
Publicidade
Eficiência

Para memorizar: veja que as iniciais das palavras formam o vocábulo LIMPE, que remete à limpeza esperada da Administração Pública. É de fundamental importância um olhar atento ao significado de cada um destes princípios, posto que eles estruturam todas as regras éticas prescritas no Código de Ética e na Lei de Improbidade Administrativa, tomando como base os ensinamentos de Carvalho Filho¹⁴ e Spitzcovsky¹⁵:

a) **Princípio da legalidade:** Para o particular, legalidade significa a permissão de fazer tudo o que a lei não proíbe. Contudo, como a administração pública representa os interesses da coletividade, ela se sujeita a uma relação de subordinação, pela qual só poderá fazer o que a lei expressamente determina (assim, na esfera estatal, é preciso lei anterior editando a matéria para que seja preservado o princípio da legalidade). A origem deste princípio está na criação do Estado de Direito, no sentido de que o próprio Estado deve respeitar as leis que dita.

b) **Princípio da impessoalidade:** Por força dos interesses que representa, a administração pública está proibida de promover discriminações gratuitas. Discriminar é tratar alguém de forma diferente dos demais, privilegiando ou prejudicando. Segundo este princípio, a administração pública deve tratar igualmente todos aqueles que se encontrem na mesma situação jurídica (princípio da isonomia ou igualdade). Por exemplo, a licitação reflete a impessoalidade no que tange à contratação de serviços. O princípio da impessoalidade correlaciona-se ao princípio da finalidade, pelo qual o alvo a ser alcançado pela administração pública é somente o interesse público. Com efeito, o interesse particular não pode influenciar no tratamento das pessoas, já que deve-se buscar somente a preservação do interesse coletivo.

c) **Princípio da moralidade:** A posição deste princípio no artigo 37 da CF representa o reconhecimento de uma espécie de moralidade administrativa, intimamente relacionada ao poder público. A administração pública não atua como um particular, de modo que enquanto o descumprimento dos preceitos morais por parte deste particular não é punido pelo Direito (*a priori*), o ordenamento jurídico adota tratamento rigoroso do comportamento imoral por parte dos representantes do Estado. O princípio da moralidade deve se fazer presente não só para com os administrados, mas também no âmbito interno. Está indissociavelmente ligado à noção de bom administrador, que não somente deve ser conhecedor da lei, mas também dos

princípios éticos regentes da função administrativa. **TODO ATO IMORAL SERÁ DIRETAMENTE ILEGAL OU AO MENOS IMPESSOAL**, daí a intrínseca ligação com os dois princípios anteriores.

d) **Princípio da publicidade:** A administração pública é obrigada a manter transparência em relação a todos seus atos e a todas informações armazenadas nos seus bancos de dados. Daí a publicação em órgãos da imprensa e a afixação de portarias. Por exemplo, a própria expressão concurso *público* (art. 37, II, CF) remonta ao ideário de que todos devem tomar conhecimento do processo seletivo de servidores do Estado. Diante disso, como será visto, se negar indevidamente a fornecer informações ao administrador caracteriza ato de improbidade administrativa. Somente pela publicidade os indivíduos controlarão a legalidade e a eficiência dos atos administrativos. Os instrumentos para proteção são o direito de petição e as certidões (art. 5º, XXXIV, CF), além do *habeas data* e - residualmente - do mandado de segurança.

e) **Princípio da eficiência:** A administração pública deve manter o ampliar a qualidade de seus serviços com controle de gastos. Isso envolve eficiência ao contratar pessoas (o concurso público seleciona os mais qualificados ao exercício do cargo), ao manter tais pessoas em seus cargos (pois é possível exonerar um servidor público por ineficiência) e ao controlar gastos (limitando o teto de remuneração), por exemplo. O núcleo deste princípio é a procura por produtividade e economicidade. Alcança os serviços públicos e os serviços administrativos internos, se referindo diretamente à conduta dos agentes.

Segue Decreto Nº 1.171/1994:

DECRETO Nº 1.171, DE 22 DE JUNHO DE 1994

Aprova o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso das atribuições que lhe confere o art. 84, incisos IV e VI, e ainda tendo em vista o disposto no art. 37 da Constituição, bem como nos arts. 116 e 117 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, e nos arts. 10, 11 e 12 da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992,

DECRETA:

Art. 1º Fica aprovado o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal, que com este baixa.

Art. 2º Os órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta e indireta implementarão, em sessenta dias, as providências necessárias à plena vigência do Código de Ética, inclusive mediante a Constituição da respectiva Comissão de Ética, integrada por três servidores ou empregados titulares de cargo efetivo ou emprego permanente.

Parágrafo único. A constituição da Comissão de Ética será comunicada à Secretaria da Administração Federal da Presidência da República, com a indicação dos respectivos membros titulares e suplentes.

Art. 3º Este decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 22 de junho de 1994, 173º da Independência e 106º da República.

14 CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 23. ed. Rio de Janeiro: Lumen juris, 2010.

15 SPITZCOVSKY, Celso. **Direito Administrativo**. 13. ed. São Paulo: Método, 2011.

ANEXO
Código de Ética Profissional do Servidor Público
Civil do Poder Executivo Federal
CAPÍTULO I
Seção I
Das Regras Deontológicas

I - A dignidade, o decoro, o zelo, a eficácia e a consciência dos princípios morais são primados maiores que devem nortear o servidor público, seja no exercício do cargo ou função, ou fora dele, já que refletirá o exercício da vocação do próprio poder estatal. Seus atos, comportamentos e atitudes serão direcionados para a preservação da honra e da tradição dos serviços públicos.

II - O servidor público não poderá jamais desprezar o elemento ético de sua conduta. Assim, não terá que decidir somente entre o legal e o ilegal, o justo e o injusto, o conveniente e o inconveniente, o oportuno e o inoportuno, mas principalmente entre o honesto e o desonesto, consoante as regras contidas no [art. 37, caput](#), e [§ 4º, da Constituição Federal](#).

III - A moralidade da Administração Pública não se limita à distinção entre o bem e o mal, devendo ser acrescida da ideia de que o fim é sempre o bem comum. O equilíbrio entre a legalidade e a finalidade, na conduta do servidor público, é que poderá consolidar a moralidade do ato administrativo.

IV - A remuneração do servidor público é custeada pelos tributos pagos direta ou indiretamente por todos, até por ele próprio, e por isso se exige, como contrapartida, que a moralidade administrativa se integre no Direito, como elemento indissociável de sua aplicação e de sua finalidade, erigindo-se, como consequência, em fator de legalidade.

V - O trabalho desenvolvido pelo servidor público perante a comunidade deve ser entendido como acréscimo ao seu próprio bem-estar, já que, como cidadão, integrante da sociedade, o êxito desse trabalho pode ser considerado como seu maior patrimônio.

VI - A função pública deve ser tida como exercício profissional e, portanto, se integra na vida particular de cada servidor público. Assim, os fatos e atos verificados na conduta do dia-a-dia em sua vida privada poderão crescer ou diminuir o seu bom conceito na vida funcional.

VII - Salvo os casos de segurança nacional, investigações policiais ou interesse superior do Estado e da Administração Pública, a serem preservados em processo previamente declarado sigiloso, nos termos da lei, a publicidade de qualquer ato administrativo constitui requisito de eficácia e moralidade, ensejando sua omissão comprometimento ético contra o bem comum, imputável a quem a negar.

VIII - Toda pessoa tem direito à verdade. O servidor não pode omiti-la ou falseá-la, ainda que contrária aos interesses da própria pessoa interessada ou da Administração Pública. Nenhum Estado pode crescer ou estabilizar-se sobre o poder corruptivo do hábito do erro, da opressão ou da mentira, que sempre aniquilam até mesmo a dignidade humana quanto mais a de uma Nação.

IX - A cortesia, a boa vontade, o cuidado e o tempo dedicados ao serviço público caracterizam o esforço pela disciplina. Tratar mal uma pessoa que paga seus tributos direta ou indiretamente significa causar-lhe dano moral. Da mesma forma, causar dano a qualquer bem pertencente ao patrimônio público, deteriorando-o, por descuido ou má vontade, não constitui apenas uma ofensa ao equipamento e às instalações ou ao Estado, mas a todos os homens de boa vontade que dedicaram sua inteligência, seu tempo, suas esperanças e seus esforços para construí-los.

X - Deixar o servidor público qualquer pessoa à espera de solução que compete ao setor em que exerça suas funções, permitindo a formação de longas filas, ou qualquer outra espécie de atraso na prestação do serviço, não caracteriza apenas atitude contra a ética ou ato de desumanidade, mas principalmente grave dano moral aos usuários dos serviços públicos.

XI - O servidor deve prestar toda a sua atenção às ordens legais de seus superiores, velando atentamente por seu cumprimento, e, assim, evitando a conduta negligente. Os repetidos erros, o descaso e o acúmulo de desvios tornam-se, às vezes, difíceis de corrigir e caracterizam até mesmo imprudência no desempenho da função pública.

XII - Toda ausência injustificada do servidor de seu local de trabalho é fator de desmoralização do serviço público, o que quase sempre conduz à desordem nas relações humanas.

XIII - O servidor que trabalha em harmonia com a estrutura organizacional, respeitando seus colegas e cada concidadão, colabora e de todos pode receber colaboração, pois sua atividade pública é a grande oportunidade para o crescimento e o engrandecimento da Nação.

Seção II
Dos Principais Deveres do Servidor Público

XIV - São deveres fundamentais do servidor público:

a) desempenhar, a tempo, as atribuições do cargo, função ou emprego público de que seja titular;

b) exercer suas atribuições com rapidez, perfeição e rendimento, pondo fim ou procurando prioritariamente resolver situações procrastinatórias, principalmente diante de filas ou de qualquer outra espécie de atraso na prestação dos serviços pelo setor em que exerça suas atribuições, com o fim de evitar dano moral ao usuário;

c) ser probo, reto, leal e justo, demonstrando toda a integridade do seu caráter, escolhendo sempre, quando estiver diante de duas opções, a melhor e a mais vantajosa para o bem comum;

d) jamais retardar qualquer prestação de contas, condição essencial da gestão dos bens, direitos e serviços da coletividade a seu cargo;

e) tratar cuidadosamente os usuários dos serviços aperfeiçoando o processo de comunicação e contato com o público;

f) ter consciência de que seu trabalho é regido por princípios éticos que se materializam na adequada prestação dos serviços públicos;

g) ser cortês, ter urbanidade, disponibilidade e atenção, respeitando a capacidade e as limitações individuais de todos os usuários do serviço público, sem qualquer espécie de preconceito ou distinção de raça, sexo, nacionalidade, cor, idade, religião, cunho político e posição social, abstendo-se, dessa forma, de causar-lhes dano moral;

h) ter respeito à hierarquia, porém sem nenhum temor de representar contra qualquer comprometimento indevido da estrutura em que se funda o Poder Estatal;

i) resistir a todas as pressões de superiores hierárquicos, de contratantes, interessados e outros que visem obter quaisquer favores, benesses ou vantagens indevidas em decorrência de ações imorais, ilegais ou aéticas e denunciá-las;

j) zelar, no exercício do direito de greve, pelas exigências específicas da defesa da vida e da segurança coletiva;

l) ser assíduo e frequente ao serviço, na certeza de que sua ausência provoca danos ao trabalho ordenado, refletindo negativamente em todo o sistema;

m) comunicar imediatamente a seus superiores todo e qualquer ato ou fato contrário ao interesse público, exigindo as providências cabíveis;

n) manter limpo e em perfeita ordem o local de trabalho, seguindo os métodos mais adequados à sua organização e distribuição;

o) participar dos movimentos e estudos que se relacionem com a melhoria do exercício de suas funções, tendo por escopo a realização do bem comum;

p) apresentar-se ao trabalho com vestimentas adequadas ao exercício da função;

q) manter-se atualizado com as instruções, as normas de serviço e a legislação pertinentes ao órgão onde exerce suas funções;

r) cumprir, de acordo com as normas do serviço e as instruções superiores, as tarefas de seu cargo ou função, tanto quanto possível, com critério, segurança e rapidez, mantendo tudo sempre em boa ordem.

s) facilitar a fiscalização de todos atos ou serviços por quem de direito;

t) exercer com estrita moderação as prerrogativas funcionais que lhe sejam atribuídas, abstendo-se de fazê-lo contrariamente aos legítimos interesses dos usuários do serviço público e dos jurisdicionados administrativos;

u) abster-se, de forma absoluta, de exercer sua função, poder ou autoridade com finalidade estranha ao interesse público, mesmo que observando as formalidades legais e não cometendo qualquer violação expressa à lei;

v) divulgar e informar a todos os integrantes da sua classe sobre a existência deste Código de Ética, estimulando o seu integral cumprimento.

Seção III

Das Vedações ao Servidor Público

XV - É vedado ao servidor público;

a) o uso do cargo ou função, facilidades, amizades, tempo, posição e influências, para obter qualquer favorecimento, para si ou para outrem;

b) prejudicar deliberadamente a reputação de outros servidores ou de cidadãos que deles dependam;

c) ser, em função de seu espírito de solidariedade, conivente com erro ou infração a este Código de Ética ou ao Código de Ética de sua profissão;

d) usar de artifícios para procrastinar ou dificultar o exercício regular de direito por qualquer pessoa, causando-lhe dano moral ou material;

e) deixar de utilizar os avanços técnicos e científicos ao seu alcance ou do seu conhecimento para atendimento do seu mister;

f) permitir que perseguições, simpatias, antipatias, caprichos, paixões ou interesses de ordem pessoal interfiram no trato com o público, com os jurisdicionados administrativos ou com colegas hierarquicamente superiores ou inferiores;

g) pleitear, solicitar, provocar, sugerir ou receber qualquer tipo de ajuda financeira, gratificação, prêmio, comissão, doação ou vantagem de qualquer espécie, para si, familiares ou qualquer pessoa, para o cumprimento da sua missão ou para influenciar outro servidor para o mesmo fim;

h) alterar ou deturpar o teor de documentos que deva encaminhar para providências;

i) iludir ou tentar iludir qualquer pessoa que necessite do atendimento em serviços públicos;

j) desviar servidor público para atendimento a interesse particular;

l) retirar da repartição pública, sem estar legalmente autorizado, qualquer documento, livro ou bem pertencente ao patrimônio público;

m) fazer uso de informações privilegiadas obtidas no âmbito interno de seu serviço, em benefício próprio, de parentes, de amigos ou de terceiros;

n) apresentar-se embriagado no serviço ou fora dele habitualmente;

o) dar o seu concurso a qualquer instituição que atente contra a moral, a honestidade ou a dignidade da pessoa humana;

p) exercer atividade profissional aética ou ligar o seu nome a empreendimentos de cunho duvidoso.

CAPÍTULO II DAS COMISSÕES DE ÉTICA

XVI - Em todos os órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta, indireta autárquica e fundacional, ou em qualquer órgão ou entidade que exerça atribuições delegadas pelo poder público, deverá ser criada uma Comissão de Ética, encarregada de orientar e aconselhar sobre a ética profissional do servidor, no tratamento com as pessoas e com o patrimônio público, competindo-lhe conhecer concretamente de imputação ou de procedimento susceptível de censura.

XVII -- [Revogado pelo Decreto nº 6.029, de 2007](#)

XVIII - À Comissão de Ética incumbe fornecer, aos organismos encarregados da execução do quadro de carreira dos servidores, os registros sobre sua conduta ética, para o efeito de instruir e fundamentar promoções e para todos os demais procedimentos próprios da carreira do servidor público.

XIX - [\(Revogado pelo Decreto nº 6.029, de 2007\)](#)

XX - [\(Revogado pelo Decreto nº 6.029, de 2007\)](#)

XXI - [\(Revogado pelo Decreto nº 6.029, de 2007\)](#)

XXII - A pena aplicável ao servidor público pela Comissão de Ética é a de censura e sua fundamentação constará do respectivo parecer, assinado por todos os seus integrantes, com ciência do faltoso.

XXIII - [\(Revogado pelo Decreto nº 6.029, de 2007\)](#)

XXIV - Para fins de apuração do comprometimento ético, entende-se por servidor público todo aquele que, por força de lei, contrato ou de qualquer ato jurídico, preste serviços de natureza permanente, temporária ou excepcional, ainda que sem retribuição financeira, desde que ligado direta ou indiretamente a qualquer órgão do poder estatal, como as autarquias, as fundações públicas, as entidades paraestatais, as empresas públicas e as sociedades de economia mista, ou em qualquer setor onde prevaleça o interesse do Estado.

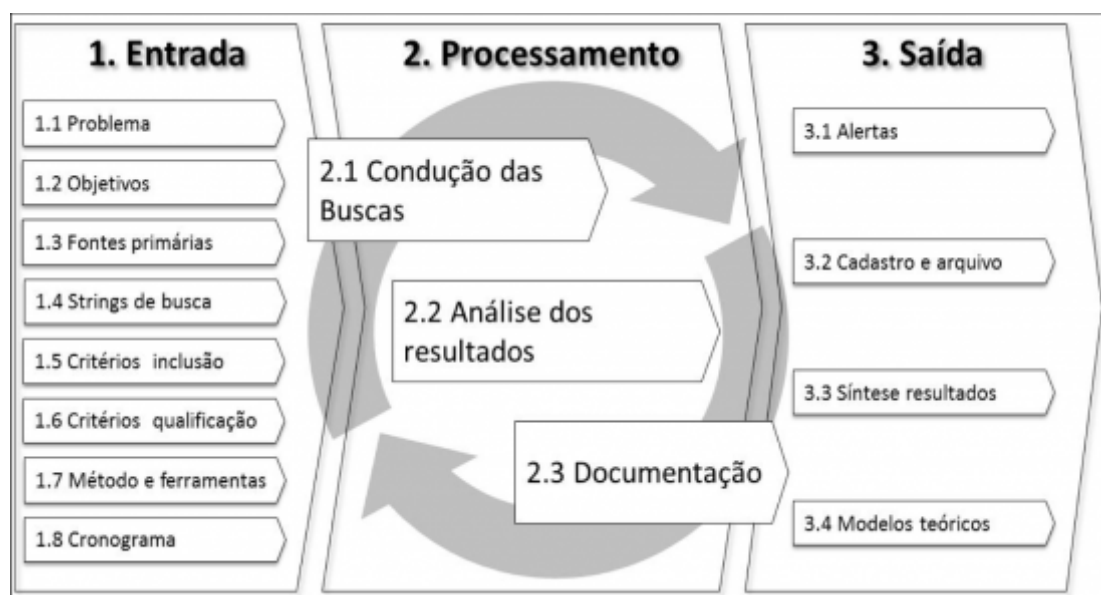
XXV - [\(Revogado pelo Decreto nº 6.029, de 2007\)](#)

GESTÃO DE PROCESSOS.

Processos são sequências de ações ou eventos que levam a um determinado fim, resultado ou objetivo. Existem processos administrativos, processos civis, processos legislativos etc. Há também processos fisiológicos ou psicológicos.

A relação fundamental entre os processos é que há uma entrada de alguma coisa, uma etapa de transformação ou processamento e uma saída.

Exemplo:



Falar em processos é quase sinônimo de falar em eficiência, redução de custos e qualidade, por isso é recorrente na agenda de qualquer executivo. O atual dinamismo das organizações, aliado ao peso cada vez maior que a tecnologia exerce nos negócios, vem fazendo com que o tema processos e, mais recentemente, gestão por processos (Business Process Management, ou BPM) seja discutido e estudado com crescente interesse pelas empresas. Os principais fatores que tem contribuído para essa tendência são:

* Aumento da demanda de mercado vem exigindo desenvolvimento e lançamento de novos produtos e serviços de forma mais ágil e rápida.

* Com a implantação de Sistemas Integrados de Gestão, os chamados ERPs, existe a necessidade prévia de mapeamento dos processos. Entretanto é muito comum a falta de alinhamento entre processos, mesmo depois da implantação sistema.

* As regras e procedimentos organizacionais se mostram cada vez mais desatualizados devido ao ambiente de constante mudança. Em tal situação erros são cometidos ou decisões são postergadas por falta de uma orientação clara.

* Maior frequência de entrada e saída de profissionais (turnover) tem dificultado a gestão de conhecimento e a documentação das regras de negócio, gerando como resultado maior dificuldade como na integração e treinamento de novos colaboradores.

Os efeitos destas e outras situações têm levado um número crescente de empresas a buscar uma nova forma de gerenciar seus processos. Muitas começam pelo desenvolvimento e revisão das normas da organização ou ainda pelo mapeamento de processos.

O ponto de partida inicial é identificar os processos relevantes e como devem ser operacionalizados com eficiência. Questões que podem ajudar nesta análise são:

- ✓ Qual o dimensionamento de equipe ideal para a execução e o controle dos processos?
- ✓ Qual o suporte adequado de ferramentas tecnológicas?
- ✓ Quais os métodos de monitoramento e controle do desempenho a serem utilizados?
- ✓ Qual é o nível de integração e interdependência entre processos?

A resposta a essas questões representa a adoção de uma visão abrangente por parte da organização sobre os seus processos e de como estão relacionados. Essa “visão” é o que chama de uma abordagem de BPM (Gerenciamento de Processos de Negócios). Sua implantação deve considerar no mínimo cinco 5 diferentes passos fundamentais:

1. Tradução do negócio em processos: É importante definir quais são os processos mais relevantes para a organização e aqueles que os suportam. Isso é possível a partir do entendimento da Visão Estratégica, como se pretende atuar e quais os diferenciais atuais e desejados para o futuro. Com isso, é possível construir o Mapa Geral de Processos da Organização.

2. Mapeamento e detalhando os processos: A partir da definição do Mapa Geral de Processos inicia-se a priorização dos processos que serão detalhados. O mapeamento estruturado com a definição de padrões de documentação permite uma análise de todo o potencial de integração e automação possível. De forma complementar são identificados os atributos dos processos, o que permite, por exemplo, realizar estudos de custeio das atividades que compõe o processo, ou ainda dimensionar o tamanho da equipe que deverá realizá-lo.

3. Definição de indicadores de desempenho: O objetivo do BPM é permitir a gestão dos processos, o que significa medir, atuar e melhorar! Assim, tão importante quanto mapear os processos é definir os indicadores de desempenho, além dos modelos de controle a serem utilizados.

4. Gerando oportunidades de melhoria: A intenção é garantir um modelo de operação que não leve a retrabalho, perda de esforço e de eficiência, ou que gere altos custos ou ofereça riscos ao negócio. Para tal é necessário identificar as oportunidades de melhoria, que por sua vez seguem quatro alternativas básicas: incrementar, simplificar, automatizar ou eliminar. Enquanto que na primeira busca-se o ganho de escala, na última busca-se a simples exclusão da atividade ou transferência da mesma para terceiros.

5. Implantando um novo modelo de gestão: O BPM não deve ser entendido como uma revisão de processos. A preocupação maior é assegurar melhores resultados e nesse caminho trata-se de uma mudança cultural. É neces-

sária maior percepção das relações entre processos. Nesse sentido, não basta controlar os resultados dos processos, é preciso treinar e integrar as pessoas visando gerar fluxo de atividades mais equilibrado e de controles mais robustos.

É por causa desse último passo que a implantação de BPM deve ser tratada de forma planejada e orientada em resultados de curto, médio e longo prazo.

Como já dissemos, o BPM representa uma visão bem mais abrangente, onde a busca por ganhos está vinculada a um novo modelo de gestão. Colocar tal modelo em prática requer uma nova forma de analisar e decidir como será o dia-a-dia da organização de hoje, amanhã, na semana que vem, no próximo ano e assim por diante.

Gestão de processos ou gestão por processos?

Para muitos já é sabido que um processo nada mais é que um conjunto de atividades realizadas por pessoas e/ou máquinas, que se utilizam de recursos, sejam informações, equipamentos, conhecimentos, que transformarão os insumos, obtidos de fornecedores, em produtos e/ou serviços que serão entregues aos clientes.

Estes clientes solicitaram ou desejam estes produtos e/ou serviços e, portanto, há requisitos a serem atendidos. Em função disso, devem-se definir os insumos e os fornecedores que serão utilizados para realizar as tarefas de transformação que irão gerar o produto ou serviço desejado pelo cliente.

Mas não é óbvio? Tudo nas empresas não são processos? As empresas não “acontecem” com estes processos? Então, porque se fala tanto em fazer com que as organizações trabalhem através de processos?

Acontece que as organizações cresceram e se estruturaram de forma departamentalizada. Elas possuem o hábito de executar suas atividades de forma vertical, funcional, e o processo não é visto como um todo. Se cada um realizar uma parte, a empresa perde a noção do conjunto e, consequentemente, seu contato com o cliente. Fica difícil perceber o que se deseja atingir no final, qual é o produto ou o serviço a ser entregue.

Se imaginarmos um trabalhador de algumas décadas atrás, ele basicamente comprava a matéria prima, planejava sua aplicação, desenvolvia o produto, entregava ao cliente, recebia o pagamento e pagava suas contas. Este trabalhador possuía a noção de todo seu processo.

Na atualidade, as organizações, departamentalizadas, possuem áreas que cuidam de forma individual da aquisição de suas matérias primas, do desenvolvimento do produto, do contas a pagar e a receber, perdendo-se o contato com o cliente. Assim os processos ficam “quebrados” e iniciam-se os problemas de retrabalhos, atividades não executadas, acúmulo e desvio de funções... e a organização, por crescer e se estruturar de forma vertical, perde a visão por processos.

Mas então, em linhas gerais, qual a diferença entre a gestão DE processos e a gestão POR processos?

- A gestão de processos significa que existem processos mapeados, sendo monitorados, mantidos sob controle e que estão funcionando conforme planejado;

- Quando se fala em gestão por processos, procura-se ver a organização de forma mais ampla, com as áreas se inter-relacionando. Vários processos estão interagindo e a gestão monitora isso como um todo, garantindo a satisfação do cliente.

Sendo assim, para que uma gestão por processos seja bem sucedida, é necessário que:

- As áreas se enxerguem como sócias/parceiras, e não como concorrentes;
- Que o desempenho do processo seja medido e rastreado continuamente e por todos os envolvidos;
- Que os colaboradores sejam avaliados pelas contribuições para o sucesso do processo.

A verdade é que é muito difícil atingir este nível de maturidade em uma organização. O foco ainda está nas necessidades das áreas, e estas áreas acreditam, na maioria das vezes, que seu produto, seu serviço, seu processo e suas atividades são mais importantes que a do outro.

Mas os profissionais, conhecedores dos métodos, conceitos, metodologias e práticas de mercado para modelagem e gestão por processos alinhados e em conjunto com a Alta Administração, devem disseminar essa cultura, trabalhando para minimizar a forma verticalizada praticada pelas empresas, para cada vez mais as áreas entenderem que a corrente de seus processos somente será forte se todos os elos forem fortes.

Feito isso, o que esperar da gestão por processos?

- Gerenciamento alinhado à estratégia da organização;
- Foco no desenvolvimento do produto/serviço para o cliente;
- Aplicação e análise permanente do desempenho dos processos por meio de indicadores;
- Direcionamento e capacitação das equipes de trabalho;
- Fortalecimento da comunicação em todos os níveis da organização.

Assim, conclui-se que com a gestão por processos há maior sinergia entre as áreas, com processos otimizados, padronizados e controlados, fortalecendo o relacionamento interdepartamental, possibilitando a visão do "todo" e produzindo resultados voltados para o negócio.

A gestão de processos é muito associada à gestão da qualidade. O aperfeiçoamento de processos, inclusive, é frequentemente inserido, nas organizações, dentro de programas de qualidade total. São princípios da qualidade:

Ao analisar um processo, a equipe de projeto deve partir sempre da perspectiva do cliente (interno ou externo), de forma a atender às suas necessidades e preferências, ou seja, o processo começa e termina no cliente, como sugerido na abordagem derivada da filosofia do Gerenciamento da Qualidade Total (TQM). Dentro dessa linha, cada etapa do processo deve agregar valor para o cliente, caso contrário será considerado desperdício, gasto, excesso ou perda; o que representaria redução de competitividade e justificaria uma abordagem de mudança.

Entender como funcionam os processos e quais são os tipos existentes é importante para determinar como eles devem ser gerenciados para obtenção de melhores resultados.

Afinal, cada tipo de processo tem características específicas e deve ser gerenciado de maneira específica.

A visão de processos é uma maneira de identificar e aperfeiçoar as interfaces funcionais, que são os pontos nos quais o trabalho que está sendo realizado é transferido de um setor para o seguinte. Nessas transferências é que normalmente ocorrem os erros e a perda de tempo.

Todo trabalho realizado numa organização faz parte de um processo. Não existe um produto ou serviço oferecido sem um processo. A Gestão por Processos é a forma estruturada de visualização do trabalho.

O objetivo central da Gestão por Processos é torná-los mais eficazes, eficientes e adaptáveis.

Eficazes: de forma a viabilizar os resultados desejados, a eliminação de erros e a minimização de atrasos;

Eficientes: otimização do uso dos recursos;

Adaptáveis: capacidade de adaptação às necessidades variáveis do usuário e organização.

Deve-se ter em mente que, quando os indivíduos estiverem realizando o trabalho através dos processos, eles estarão contribuindo para que a organização atinja os seus objetivos. Esta relação deve ser refletida pela equipe de trabalho, através da consideração de três variáveis de processo:

Objetivos do processo: derivados dos objetivos da organização, das necessidades dos clientes e das informações de benchmarking disponíveis;

Design do processo: deve-se responder a pergunta: "Esta é melhor forma de realizar este processo?"

Administração do processo: deve-se responder as seguintes perguntas: "Vocês

entendem os seus processos? Os subobjetivos dos processos foram determinados corretamente? O desempenho dos processos é gerenciado? Existem recursos suficientes alocados em cada processo? As interfaces entre os processos estão sendo gerenciadas?"

Realizando estas considerações, a equipe estabelecerá a existência da ligação principal entre o desempenho da organização e o individual no desenvolvimento de uma estrutura mais competitiva, além de levantar informações que servem para comparar as situações atuais e desejadas da organização, de forma a impulsionar a mudança.

Falar em processos é quase sinônimo de falar em eficiência, redução de custos e qualidade, por isso é recorrente na agenda de qualquer executivo. O atual dinamismo das organizações, aliado ao peso cada vez maior que a tecnologia exerce nos negócios, vem fazendo com que o tema processos e, mais recentemente, gestão por processos (Business Process Management, ou BPM) seja discutido e estudado com crescente interesse pelas empresas.

Os principais fatores que tem contribuído para essa tendência são:

- ✓ Aumento da demanda de mercado vem exigindo desenvolvimento e lançamento de novos produtos e serviços de forma mais ágil e rápida.

- ✓ Com a implantação de Sistemas Integrados de Gestão, os chamados ERPs, existe a necessidade prévia de mapeamento dos processos. Entretanto é muito comum a falta de alinhamento entre processos, mesmo depois da implantação sistema.

- ✓ As regras e procedimentos organizacionais se mostram cada vez mais desatualizados devido ao ambiente de constante mudança. Em tal situação erros são cometidos ou decisões são postergadas por falta de uma orientação clara.

- ✓ Maior frequência de entrada e saída de profissionais (turnover) tem dificultado a gestão de conhecimento e a documentação das regras de negócio, gerando como resultado maior dificuldade como na integração e treinamento de novos colaboradores.

Os efeitos destas e outras situações têm levado um número crescente de empresas a buscar uma nova forma de gerenciar seus processos. Muitas começam pelo desenvolvimento e revisão das normas da organização ou ainda pelo mapeamento de processos. Entretanto, fazer isso de imediato é colocar o “carro na frente dos bois”.

Em vez disso, o ponto de partida inicial é identificar os processos relevantes e como devem ser operacionalizados com eficiência. Questões que podem ajudar nesta análise são:

- ✓ *Qual o dimensionamento de equipe ideal para a execução e o controle dos processos?*

- ✓ *Qual o suporte adequado de ferramentas tecnológicas?*

- ✓ *Quais os métodos de monitoramento e controle do desempenho a serem utilizados?*

- ✓ *Qual é o nível de integração e interdependência entre processos?*

A resposta a essas questões representa a adoção de uma visão abrangente por parte da organização sobre os seus processos e de como estão relacionados. Essa “visão” é o que chama de uma abordagem de BPM. Sua implantação deve considerar no mínimo cinco diferentes passos fundamentais:

1. Tradução do negócio em processos: É importante definir quais são os processos mais relevantes para a organização e aqueles que os suportam. Isso é possível a partir do entendimento da Visão Estratégica, como se pretende atuar e quais os diferenciais atuais e desejados para o futuro. Com isso, é possível construir o Mapa Geral de Processos da Organização.

2. Mapeamento e detalhando os processos: A partir da definição do Mapa Geral de Processos inicia-se a priorização dos processos que serão detalhados. O mapeamento estruturado com a definição de padrões de documentação permite uma análise de todo o potencial de integração e automação possível. De forma complementar são iden-

tificados os atributos dos processos, o que permite, por exemplo, realizar estudos de custeio das atividades que compõe o processo, ou ainda dimensionar o tamanho da equipe que deverá realizá-lo.

3. Definição de indicadores de desempenho: O objetivo do BPM é permitir a gestão dos processos, o que significa medir, atuar e melhorar! Assim, tão importante quanto mapear os processos é definir os indicadores de desempenho, além dos modelos de controle a serem utilizados.

4. Gerando oportunidades de melhoria: A intenção é garantir um modelo de operação que não leve a retrabalho, perda de esforço e de eficiência, ou que gere altos custos ou ofereça riscos ao negócio. Para tal é necessário identificar as oportunidades de melhoria, que por sua vez seguem quatro alternativas básicas: incrementar, simplificar, automatizar ou eliminar. Enquanto que na primeira busca-se o ganho de escala, na última busca-se a simples exclusão da atividade ou transferência da mesma para terceiros.

5. Implantando um novo modelo de gestão: O BPM não deve ser entendido como uma revisão de processos. A preocupação maior é assegurar melhores resultados e nesse caminho trata-se de uma mudança cultural. É necessária maior percepção das relações entre processos. Nesse sentido, não basta controlar os resultados dos processos, é preciso treinar e integrar as pessoas visando gerar fluxo de atividades mais equilibrado e de controles mais robustos.

É por causa desse último passo que a implantação de BPM deve ser tratada de forma planejada e orientada em resultados de curto, médio e longo prazo.

O BPM representa uma visão bem mais abrangente, onde a busca por ganhos está vinculada a um novo modelo de gestão. Colocar tal modelo em prática requer uma nova forma de analisar e decidir como será o dia-a-dia da organização de hoje, amanhã, na semana que vem, no próximo ano e assim por diante.

**5 GESTÃO DA QUALIDADE: EXCELÊNCIA
NOS SERVIÇOS PÚBLICOS, SIMPLIFICAÇÃO
DE ROTINA DE TRABALHO.**

Prezado Candidato, o tema acima supracitado já foi abordado em tópicos anteriores.

6 RESOLUÇÃO 70 DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA.

Resolução Nº 70 de 18/03/2009

Ementa: Dispõe sobre o Planejamento e a Gestão Estratégica no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências

Origem: Presidência

O PRESIDENTE DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, no uso de suas atribuições constitucionais e regimentais, e

CONSIDERANDO competir ao Conselho Nacional de Justiça, como órgão de controle da atuação administrativa e financeira dos tribunais, a atribuição de coordenar o planejamento e a gestão estratégica do Poder Judiciário;

CONSIDERANDO a unicidade do Poder Judiciário, a exigir a implementação de diretrizes nacionais para nortear a atuação institucional de todos os seus órgãos;

CONSIDERANDO que os Presidentes dos tribunais brasileiros, reunidos no I Encontro Nacional do Judiciário, deliberaram pela elaboração de Planejamento Estratégico Nacional, a fim de aperfeiçoar e modernizar os serviços judiciais;

CONSIDERANDO o trabalho realizado nos 12 (doze) Encontros Regionais, consolidado no Plano Estratégico apresentado e validado no II Encontro Nacional do Judiciário, realizado em 16 de fevereiro de 2009, na cidade de Belo Horizonte - MG;

CONSIDERANDO a aprovação, no II Encontro Nacional do Judiciário, de 10 Metas Nacionais de Nivelamento para o ano de 2009;

CONSIDERANDO a necessidade de se conferir maior continuidade administrativa aos tribunais, independentemente das alternâncias de seus gestores;

CONSIDERANDO determinar a Resolução CNJ n.º 49, de 18 de dezembro de 2007, a criação de Núcleo de Estatística e Gestão Estratégica, unidade administrativa competente para elaborar, implementar e gerir o planejamento estratégico de cada órgão da Justiça.

RESOLVE:

**CAPÍTULO I
DO PLANEJAMENTO E DA GESTÃO ESTRATÉGICA
DISPOSIÇÕES GERAIS**

Art. 1º Fica instituído o Planejamento Estratégico do Poder Judiciário, consolidado no Plano Estratégico Nacional consoante do Anexo.

I - desta Resolução, sintetizado nos seguintes componentes:

I - Missão: realizar justiça.

II - Visão: ser reconhecido pela Sociedade como instrumento efetivo de justiça, equidade e paz social.

III - Atributos de Valor Judiciário para a Sociedade:

a) credibilidade;

b) acessibilidade;

c) celeridade;

d) ética;

e) imparcialidade;

f) modernidade;

g) probidade;

h) responsabilidade Social e Ambiental;

i) transparência.

IV - 15 (quinze) objetivos estratégicos, distribuídos em 8 (oito) temas:

a) Eficiência Operacional:

Objetivo 1. Garantir a agilidade nos trâmites judiciais e administrativos;

Objetivo 2. Buscar a excelência na gestão de custos operacionais;

b) Acesso ao Sistema de Justiça:

Objetivo 3. Facilitar o acesso à Justiça;

Objetivo 4. Promover a efetividade no cumprimento das decisões;

c) Responsabilidade Social:

Objetivo 5. Promover a cidadania;

d) Alinhamento e Integração:

Objetivo 6. Garantir o alinhamento estratégico em todas as unidades do Judiciário;

Objetivo 7. Fomentar a interação e a troca de experiências entre Tribunais nos planos nacional e internacional;

e) Atuação Institucional:

Objetivo 8. Fortalecer e harmonizar as relações entre os Poderes, setores e instituições;

Objetivo 9. Disseminar valores éticos e morais por meio de atuação institucional efetiva;

Objetivo 10. Aprimorar a comunicação com públicos externos;

f) Gestão de Pessoas:

Objetivo 11. Desenvolver conhecimentos, habilidades e atitudes dos magistrados e servidores;

Objetivo 12. Motivar e comprometer magistrados e servidores com a execução da Estratégia;

g) Infraestrutura e Tecnologia:

Objetivo 13. Garantir a infraestrutura apropriada às atividades administrativas e judiciais;

Objetivo 14. Garantir a disponibilidade de sistemas essenciais de tecnologia de informação;

h) Orçamento:

Objetivo 15. Assegurar recursos orçamentários necessários à execução da estratégia;

**CAPÍTULO II
DO PRAZO E DA FORMA DE IMPLANTAÇÃO**

Art. 2º O Conselho Nacional de Justiça e os tribunais indicados nos incisos II a VII do art. 92 da Constituição Federal elaborarão os seus respectivos planejamentos estratégicos, alinhados ao Plano Estratégico Nacional, com abrangência mínima de 5 (cinco) anos, bem como os aprovarão nos seus órgãos plenários ou especiais até 31 de dezembro de 2009.

§ 1º - Os planejamentos estratégicos de que trata o caput conterão:

I - pelo menos um indicador de resultado para cada objetivo estratégico;

II - metas de curto, médio e longo prazos, associadas aos indicadores de resultado;

III - projetos e ações julgados suficientes e necessários para o atingimento das metas fixadas.

§ 2º - Os Tribunais que já disponham de planejamento estratégico deverão adequá-los ao Plano Estratégico Nacional, observadas as disposições e requisitos do caput e do §1º deste artigo.

§ 3º - As propostas orçamentárias dos tribunais devem ser alinhadas aos seus respectivos planejamentos estratégicos, de forma a garantir os recursos necessários à sua execução.

§ 4º - Os tribunais garantirão a participação efetiva de serventuários e de magistrados de primeiro e segundo grau, indicados pelas respectivas entidades de classe, na elaboração e na execução de suas propostas orçamentárias e planejamentos estratégicos.

§ 5º - O disposto no parágrafo anterior não se aplica aos tribunais superiores, sem prejuízo da participação efetiva de ministros e serventuários na elaboração e na execução de suas estratégias.

§ 6º O Conselho Nacional de Justiça adotará as providências necessárias para fornecer auxílio técnico-científico aos tribunais na elaboração e na gestão da estratégia.

Art. 3º O Núcleo de Gestão Estratégica dos tribunais ou unidade análoga coordenará ou assessorará a elaboração, implementação e gestão do planejamento estratégico, como também atuará nas áreas de gerenciamento de projetos, otimização de processos de trabalho e acompanhamento de dados estatísticos para gestão da informação.

§ 1º - Os tribunais deverão priorizar, inclusive nas suas propostas orçamentárias, a estruturação de Núcleos de Gestão Estratégica ou unidade análoga.

§ 2º - O Conselho Nacional de Justiça encaminhará aos tribunais, por intermédio do Departamento de Gestão Estratégica, sugestão de estruturação das atividades dos Núcleos de Gestão Estratégica.

CAPÍTULO III DO BANCO E DE BOAS PRÁTICAS DE GESTÃO DO PODER JUDICIÁRIO

Art. 4º - O Conselho Nacional de Justiça manterá disponível no seu Portal na Rede Mundial de Computadores (internet) o Banco de Boas Práticas de Gestão do Poder Judiciário, a ser continuamente atualizado, com o intuito de promover a divulgação e o compartilhamento de projetos e ações desenvolvidas pelos tribunais.

§ 1º - Os projetos e ações do Banco de Boas Práticas de Gestão do Poder Judiciário serão subdivididos de acordo com os temas da Estratégia Nacional, a fim de facilitar a identificação pelos tribunais interessados na sua utilização.

§ 2º - Os projetos e práticas a serem incluídos no Banco de Boas Práticas de Gestão do Poder Judiciário devem ser encaminhados ao Departamento de Gestão Estratégica do Conselho Nacional de Justiça, órgão responsável pela sua gestão.

CAPÍTULO IV DO ACOMPANHAMENTO DOS RESULTADOS

Art. 5º Os tribunais promoverão Reuniões de Análise da Estratégia - RAE trimestrais para acompanhamento dos resultados das metas fixadas, oportunidade em que poderão promover ajustes e outras medidas necessárias à melhoria do desempenho.

CAPÍTULO V DOS INDICADORES, METAS E PROJETOS NACIONAIS

Art. 6º Sem prejuízo do planejamento estratégico dos órgãos do Poder Judiciário, o Conselho Nacional de Justiça coordenará a instituição de indicadores de resultados, metas, projetos e ações de âmbito nacional, comuns a todos os tribunais.

Parágrafo Único. As metas nacionais de nivelamento para o ano de 2009 estão descritas no Anexo II desta Resolução.

Art. 6º-A O Conselho Nacional de Justiça coordenará a realização de Encontros Anuais do Poder Judiciário, preferencialmente no mês de fevereiro, com os seguintes objetivos, entre outros: ([Incluído pela Emenda nº 01, publicada em 20.04.10](#))

I - avaliar a Estratégia Nacional; ([Incluído pela Emenda nº 01, publicada em 20.04.10](#))

II - divulgar o desempenho dos tribunais no cumprimento das ações, projetos e metas nacionais no ano findo; ([Incluído pela Emenda nº 01, publicada em 20.04.10](#))

III - definir as novas ações, projetos e metas nacionais prioritárias. ([Incluído pela Emenda nº 01, publicada em 20.04.10](#))

§ 1º - Os Encontros Anuais do Poder Judiciário contarão com a participação dos presidentes e corregedores dos tribunais e dos conselhos, como também das associações nacionais de magistrados, facultado o convite a outras entidades e autoridades. ([Incluído pela Emenda nº 01, publicada em 20.04.10](#))

§ 2º O Encontro Anual poderá ser precedido de reuniões preparatórias com representantes dos tribunais e com as associações nacionais de magistrados. ([Incluído pela Emenda nº 01, publicada em 20.04.10](#))

§ 3º - As deliberações dos Encontros Anuais, mormente as ações, projetos e metas prioritárias estabelecidas, serão comunicadas ao Plenário do CNJ e publicadas como Anexo desta Resolução. ([Incluído pela Emenda nº 01, publicada em 20.04.10](#))

§ 4º - Caberá ao Conselho Nacional de Justiça a escolha da sede do Encontro Anual, observadas as candidaturas dos tribunais interessados, privilegiando-se a alternância entre as unidades federativas. ([Incluído pela Emenda nº 01, publicada em 20.04.10](#))

§ 5º A organização dos Encontros Anuais dar-se-á em parceria entre o Conselho Nacional de Justiça e os tribunais-sede. ([Incluído pela Emenda nº 01, publicada em 20.04.10](#))

CAPÍTULO VI DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 7º Compete à Presidência do Conselho Nacional de Justiça, em conjunto com a Comissão de Estatística e Gestão Estratégica, assessorados pelo Departamento de Gestão Estratégica, coordenar as atividades de planejamento e gestão estratégica do Poder Judiciário.

Parágrafo Único. A Presidência do Conselho Nacional de Justiça instituirá e regulamentará Comitê Gestor Nacional para auxiliar as atividades de planejamento e gestão estratégica do Poder Judiciário, a ser coordenado pelo Presidente da Comissão de Estatística e Gestão Estratégica.

Art. 8º Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

RESOLUÇÃO 49 DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA.

Resolução Nº 49 de 18/12/2007

Ementa: Dispõe sobre a organização de Núcleo de Estatística e Gestão Estratégica nos órgãos do Poder Judiciário relacionados no Art. 92 incisos II ao VII da Constituição da República Federativa do Brasil.

Origem: Presidência

Resolução nº 49, de 18 de dezembro de 2007

Dispõe sobre a organização de Núcleo de Estatística e Gestão Estratégica nos órgãos do Poder Judiciário relacionados no Art. 92 incisos II ao VII da Constituição da República Federativa do Brasil.

A PRESIDENTE DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, no uso de suas atribuições constitucionais e regimentais, atenta às conclusões apresentadas pela Comissão de Estatística e Gestão Estratégica decorrentes do Seminário Justiça em Números em 2007 que congregou órgãos do Poder Judiciário nacional, e

CONSIDERANDO que a função de planejamento estratégico do Poder Judiciário é também atribuição do Conselho Nacional de Justiça;

CONSIDERANDO que o Sistema de Estatística do Poder Judiciário, instituído pelo Conselho Nacional de Justiça, foi regulamentado pela Resolução nº. 15 de 20 de abril de 2006, e adotou os princípios da publicidade, eficiência, transparência, obrigatoriedade de informação dos dados estatísticos, presunção de veracidade dos dados estatísticos informados, atualização permanente e aprimoramento contínuo;

CONSIDERANDO que o Sistema de Estatística do Poder Judiciário concentra e analisa os dados com a supervisão da Comissão de Estatística e Gestão Estratégica e a assessoria do Departamento de Pesquisas Judiciárias;

CONSIDERANDO que os dados enviados pelos órgãos do Poder Judiciário são obrigatoriamente encaminhados ao Conselho Nacional de Justiça e vinculam a Presidência dos Tribunais (Resolução nº. 4 de 16 de agosto 2005 c/c Resolução nº. 15 de 20 de abril de 2006);

CONSIDERANDO a necessidade de estabelecer núcleos de estatística e gestão estratégica que coordenados cooperem para o pleno funcionamento do Sistema de Estatística do Poder Judiciário, o Conselho Nacional de Justiça, com base no art. 103-B § 4º da Constituição Federal;

RESOLVE:

Art. 1º Os órgãos do Poder Judiciário relacionados no art. 92 incisos II ao VII da Constituição Federativa do Brasil devem organizar em sua estrutura unidade administrativa competente para elaboração de estatística e plano de gestão estratégica do Tribunal.

§ 1º O núcleo de estatística e gestão estratégica será composto preferencialmente por servidores com formação em direito, economia, administração, ciência da informação, sendo indispensável servidor com formação em estatística.

§ 2º O núcleo de estatística e gestão estratégica tem caráter permanente e deve auxiliar o Tribunal na racionalização do processo de modernização institucional.

Art. 2º O núcleo de estatística e gestão estratégica, subordinado ao Presidente ou Corregedor do Tribunal, deve subsidiar o processo decisório dos magistrados conforme princípios estritamente profissionais, científicos e éticos.

§ 1º O núcleo de estatística e gestão estratégica do Tribunal, sob a supervisão do Presidente ou Corregedor do Tribunal, enviará dados para o Conselho Nacional de Justiça quando solicitados a fim de instruir ações de política judiciária nacional.

§ 2º Presumir-se-ão verdadeiros os dados estatísticos informados pelos núcleos de estatística e gestão estratégica dos Tribunais.

Art. 3º A Comissão de Estatística e Gestão Estratégica do Conselho Nacional de Justiça supervisiona o Sistema de Estatística do Poder Judiciário.

Parágrafo único. Compete à Comissão de Estatística e Gestão Estratégica, assessorada pelo Departamento de Pesquisas Judiciárias, agregar dados estatísticos enviados pelos núcleos de estatística e gestão estratégica dos Tribunais.

Art. 4º Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

Exercícios

01. (UFG - 2014 - IF-GO - Assistente em Administração) - São funções da administração:

- a) direção, controle
- b) produção, planejamento.
- c) marketing, organização.
- d) recursos humanos, contabilidade.

02. (COPESE - UFT - 2012 - DPE-TO - Assistente de Defensoria Pública) - O processo administrativo é constituído por quatro funções básicas: planejar, organizar, dirigir e controlar.

Sobre a função planejar é CORRETO afirmar que:

- a) Determina as atividades específicas necessárias ao alcance dos objetivos.
- b) Define os objetivos e escolhe antecipadamente o melhor curso de ação para alcançá-los.
- c) Dá instruções de como executar os planos para alcançar os objetivos.
- d) Estabelece padrões ou critérios do desempenho desejado.

03. (CESPE / CEHAP-PB / 2009) O processo administrativo envolve cinco funções, quais sejam, o planejamento, a organização, a liderança, a execução e o controle. No que tange à função planejamento, assinale a opção incorreta.

- a) O planejamento permite antever cenários e possibilita à empresa tomar atitudes proativas em relação ao futuro.
- b) Como processo, podem-se destacar os dados de entrada, o planejamento em si e os produtos, quais sejam, os planos elaborados pela organização.
- c) Como níveis de planejamento, tem-se os estratégicos, funcionais e operacionais.
- d) Dado o custo da implantação do planejamento nas organizações, não deve ele, após encerrado, ser alterado, mesmo com a ocorrência de fatores antes não passíveis de consideração pela equipe encarregada de fazê-lo.

04. (CESPE - 2009 - MCT-FINEP - Administração - Materiais e Licitações) - Quanto à evolução histórica do pensamento administrativo, assinale a opção correta.

a) Weber propõe que uma das principais vantagens da burocracia consiste em conferir rapidez à tomada de decisões.

b) A organização que busca mensurar e analisar as atitudes de seus empregados de modo a conseguir a sua satisfação no trabalho está alinhada aos pressupostos da administração científica.

c) A organização que ressalta o papel dos gerentes como conhecedores dos detalhes das tarefas desenvolvidas por seus empregados alinha-se aos pressupostos da teoria clássica.

d) A abordagem contingencial se preocupa em analisar as funções da organização, dividindo-as em seis funções clássicas, que incluem as comerciais, as financeiras e as contábeis.

e) A teoria de sistemas adota uma visão reducionista e analítica da administração.

05. (UnB/CESPE / TJ-AL/ 2012) Acerca das diferentes abordagens da administração, assinale a opção correta.

a) A abordagem sistêmica pressupõe uma alta especialização no desenvolvimento de uma tarefa específica de modo que o trabalhador consiga ter uma visão holística do processo produtivo.

b) A abordagem clássica da administração tem como princípio aumentar o nível de entropia da organização.

c) A abordagem burocrática considera as pessoas em primeiro plano por serem as responsáveis pela aplicação de suas normas e regras.

d) A visão mecanicista proposta por Bertalanffy revela que, para compreender a realidade, é preciso analisar não apenas elementos isolados, mas também suas inter-relações.

e) De acordo com os princípios da administração científica descritos por Taylor, o objetivo da boa administração é pagar altos salários e ter baixos custos.

06. (UnB/CESPE / TJ-AL/ 2012) De acordo com a abordagem neoclássica da administração, as principais funções do processo administrativo são:

- a) fiscalização, comunicação, correção e ação.
- b) planejamentos estratégico, tático e operacional.
- c) comunicação, direção, controle e avaliação.
- d) planejamento, organização, direção e controle.
- e) organização, direção, avaliação e controle.

07. (UnB/CESPE / TJ-AL/ 2012) Um dos objetivos da administração é estudar os processos produtivos. Nesse contexto, o ser humano, peça fundamental na maioria dos sistemas organizacionais, deve ter seu comportamento e as relações que estabelece com o meio em que vive estudados. As variáveis que influenciam o seu desempenho devem ser conhecidas e assimiladas de modo a encontrar mecanismos de estímulo cada vez melhores e, assim, incrementar a sua capacidade de produção. Tendo o texto acima como motivador, assinale a opção correta a respeito da gestão de pessoas e das teorias administrativas.

a) A autocracia é um modelo de liderança voltado para o indivíduo, elemento central do processo de liderança.

b) O enfoque comportamental se divide inicialmente em dois grandes grupos, aquele que estuda as pessoas como indivíduos e outro que busca compreender as pessoas como membros de grupos.

c) A estima corresponde ao topo da pirâmide de Maslow.

d) O enfoque sistêmico coloca a gestão de pessoas em primeiro plano por compreender que as relações de uma organização dependem diretamente da interferência humana.

e) O experimento de Hawthorne, apesar de insignificante para a gestão de pessoas, conseguiu comprovar a relação direta entre as variações na iluminação e a produtividade do grupo estudado, evento já conhecido na teoria.

08. (Prova: FGV - 2011 - SEFAZ-RJ - Auditor Fiscal da Receita Estadual) - Uma equipe bem-sucedida requer habilidades especiais que devem ser inter-relacionadas, mutuamente reforçadas e interdependentes entre si. A articulação dessas habilidades pode ajudar uma equipe a definir melhor o que ela deve e como fazer. Clock e Goldsmith propõem habilidades que os membros de uma equipe devem desenvolver, corretamente listadas nas alternativas a seguir, À EXCEÇÃO DE UMA.

Assinale-a.

a) *Habilidade de autogerenciamento*: a equipe deve, em conjunto, ultrapassar obstáculos por meio da construção de um senso de propriedade, responsabilidade, compromisso e eficiência de cada membro, encorajando a total participação e autocritica para melhorar incessantemente as condições de trabalho

b) *Habilidade de comunicação*: a equipe deve trabalhar colaborativamente para comunicar aberta e honestamente, ouvir ativamente para obter sinergia.

c) *Habilidade de liderança*: a equipe deve criar oportunidades para que cada participante sirva como líder. Para tanto, cada membro deve aprender a organizar, colaborar, planejar, facilitar, relacionar e servir como *coach* e *mentor*.

d) *Habilidade de responsabilidade*: cada membro da equipe é responsável somente pelo seu trabalho. A responsabilidade não é compartilhada com os demais.

e) *Habilidade de apoio à diversidade*: quanto mais diversificada a equipe tanto maior sua capacidade de responder a novos problemas e apresentar novas soluções. Novas ideias proporcionam diferentes opiniões que enriquecem o trabalho da equipe. Estereótipos e preconceitos devem ser eliminados.

GABARITO

01	A
02	B
03	D
04	A
05	E
06	D
07	B
08	D

ANOTAÇÕES

ANOTAÇÕES

This image shows a single sheet of white paper with horizontal ruling lines. The lines are evenly spaced and run across the width of the page. There are no margins, text, or other markings on the paper.

ANOTAÇÕES

[illegible]

ANOTAÇÕES

This image shows a full page of blank, lined paper. It features approximately 20 evenly spaced horizontal grey lines across its entire width, typical of notebook or composition paper. The background is white, and there are no margins, text, or other markings present.