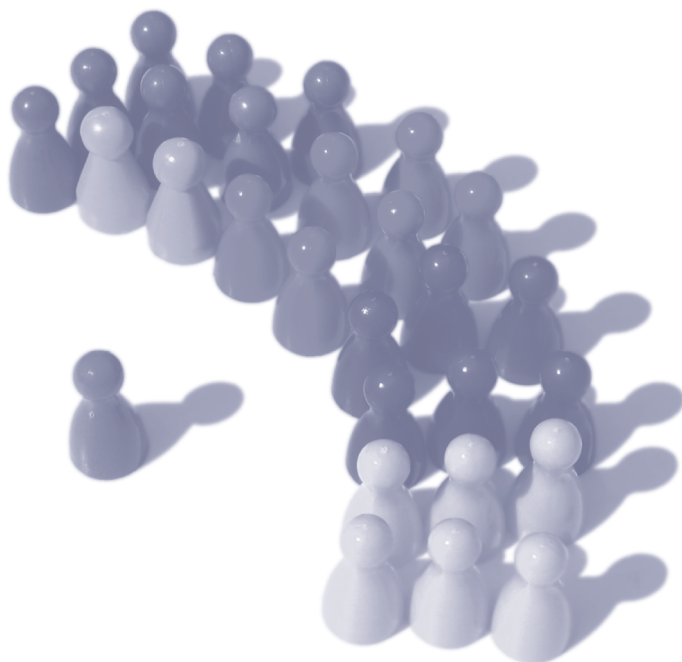


Especialização em

GESTÃO PÚBLICA

Módulo Específico



Gestão Operacional

Maria Leonídia Malmegrin



© 2014 Universidade Federal de Santa Catarina



Esta obra está licenciada nos termos da Licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial-Compartilhalgal 3.0 Brasil, podendo a OBRA ser remixada, adaptada e servir para criação de obras derivadas, desde que com fins não comerciais, que seja atribuído crédito ao autor e que as obras derivadas sejam licenciadas sob a mesma licença.

1ª edição – 2010

2ª edição – 2012

M256g Malmegrin, Maria Leonídia
Gestão operacional / Maria Leonídia Malmegrin. – 3. ed. rev. atual. – Florianópolis :
Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília] : CAPES : UAB, 2014.
198p. : il.

Especialização em Gestão Pública
Inclui bibliografia
ISBN: 978-85-7988-223-4

1. Administração pública. 2. Políticas públicas - Administração. 3. Gestão de empresas.
4. Educação a distância. I. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
(Brasil). II. Universidade Aberta do Brasil. III. Título.

CDU: 35

Catálogo na publicação por: Onélia Silva Guimarães CRB-14/071

Ministério da Educação – MEC
Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES
Diretoria de Educação a Distância – DED
Universidade Aberta do Brasil – UAB
Programa Nacional de Formação em Administração Pública – PNAP
Especialização em Gestão Pública

GESTÃO OPERACIONAL

Maria Leonídia Malmegrin



2014

3ª edição revisada e atualizada

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO

COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR – CAPES

DIRETORIA DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA

DESENVOLVIMENTO DE RECURSOS DIDÁTICOS

Universidade Federal de Santa Catarina

METODOLOGIA PARA EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA

Universidade Federal de Mato Grosso

AUTOR DO CONTEÚDO

Maria Leonídia Malmegrin

EQUIPE TÉCNICA – UFSC

Coordenação do Projeto

Alexandre Marino Costa

Coordenação de Produção de Recursos Didáticos

Denise Aparecida Bunn

Projeto Gráfico

Adriano Schmidt Reibnitz

Annye Cristiny Tessaro

Editoração e Ilustração

Adriano Schmidt Reibnitz

Revisão Textual

Claudia Leal Estevão Brites Ramos

Jaqueline Santos de Avila

Mara Aparecida Andrade da Rosa Siqueira

Capa

Alexandre Noronha

Créditos da imagem da capa: extraída do banco de imagens Stock.xchng sob direitos livres para uso de imagem.

SUMÁRIO

Apresentação 7

Unidade 1 – Introdução à Gestão Operacional

Uniformizando Conceitos e Expectativas 11

Ciclos de Gestão na Administração Pública 22

 Características dos Ciclos de Gestão na Administração Pública 23

 O Ciclo de Gestão das Políticas Públicas 27

 O Ciclo de Gestão dos Planos e Programas 31

 Ciclo de Gestão de Ações: projetos e processos 35

Controle Operacional e as Demandas do Estado e da Sociedade 39

 De que Controle Estamos Falando? 40

 O Controle pelo Estado e suas Demandas
 para o Controle Operacional 45

 Controle pela Sociedade e suas Demandas
 para o Controle Operacional 56

Unidade 2 – Gestões Operacionais Críticas

Gestão Integrada de Processos e de Projetos 67

 Conceitos Básicos: serviços públicos, processos e projetos 69

 Gerenciamento Integrado de Processos e de Projetos 89

Gestão de Carga e de Capacidade 99

 Conceitos Básicos 100

 Gestão de Carga e de Capacidade nos Processos a Pedido 109

Unidade 3 – O Controle Operacional e os Sistemas de Avaliação

Sistemas de Avaliação como Sistemas de Informação para o Controle Operacional	129
As Organizações como Sistemas de Informação	131
O Processo Decisório do Controle Operacional e as Demandas para os Sistemas de Avaliação	134
Os Produtos e Serviços Informativos da Avaliação Operacional	138
Os Processos dos Sistemas de Avaliação Operacional	152
Avaliação e Controle como Etapas Dependentes	153
Os Processos de Avaliação e suas Etapas	156
Mecanismos e Instrumentos para a Avaliação das Ações Operacionais	164
Instrumentos de Controle Interno	175
Instrumentos do Controle Externo	178
Considerações Finais	191
Referências	193
Minicurrículo	198

APRESENTAÇÃO

Prezado estudante, seja bem-vindo à disciplina *Gestão Operacional!*

A Gestão Operacional das organizações prestadoras de serviços públicos é o tema tratado por esta disciplina, que tem como objetivo explicitar os aspectos fundamentais dessa tipologia de gestão.

Quando as expectativas dos usuários e dos beneficiários dos serviços públicos não são atendidas ou quando os recursos públicos não são aplicados de acordo com os preceitos legais, afirmamos que é preciso melhorar a gestão. Por esse motivo, também concentraremos a nossa atenção nas questões do desempenho operacional da organização.

Assim, vamos juntos compreender o que é Gestão Operacional, em que contexto da Administração Pública se insere e quais os desafios encontrados pelo gestor público para integrar, no gerenciamento do dia a dia, as orientações das políticas públicas, dos planos e dos programas e as definições legais e normativas.

Em seguida, abordaremos as demandas dos controles pelo Estado e pela sociedade para Gestão Operacional e entenderemos como elas impactam algumas categorias de gestão consideradas críticas.

Finalmente, destacaremos a importância da avaliação operacional e dos seus instrumentos para identificar e propor melhorias na prestação dos serviços públicos.

Esperamos que você participe ativamente do trabalho pesquisando as indicações de leitura, participando do Ambiente Virtual de Ensino-Aprendizagem (AVEA) e realizando as atividades de aprendizagem propostas ao final de cada Unidade.

Desejamos a você um ótimo estudo!

Professora Maria Leonídia Malmegrin



UNIDADE 1

INTRODUÇÃO À GESTÃO OPERACIONAL



OBJETIVOS ESPECÍFICOS DE APRENDIZAGEM

Ao finalizar esta Unidade, você deverá ser capaz de:

- ▶ Identificar os ciclos de gestão que normalmente são observados nas organizações prestadoras de serviços públicos;
 - ▶ Comparar variáveis importantes de cada um dos três ciclos de gestão identificados; e
 - ▶ Diferenciar os controles exercidos pelo Estado, pela sociedade e pelos usuários.
-

UNIFORMIZANDO CONCEITOS E EXPECTATIVAS

Caro estudante,

Estamos iniciando uma nova disciplina no Curso de Especialização em Gestão Pública. Nosso trabalho é extenso e, além disso, a especificidade de alguns temas e a utilização de palavras, que podem não ser comuns no seu dia a dia, vão exigir de você certo esforço, mas, certamente, valerá a pena.

Nesta seção, vamos abordar ações da Gestão Operacional, no contexto de nossa disciplina, para entender o significado de alguns termos empregados, compreender o escopo, a abrangência e onde são realizadas as atividades operacionais de prestação de serviços públicos. Em paralelo, você participará desenvolvendo algumas atividades de aprendizagem que preparamos para você. Vamos começar?

Para início de conversa, vamos pensar: qual o papel da disciplina *Gestão Operacional*? Você concorda que vivenciando muito tempo um trabalho temos dificuldade para analisá-lo de determinada distância e de desenhar representações ou esquemas que nos mostrem não somente as partes que o compõem, mas também as suas inter-relações e estas com o meio ambiente externo.

Como decorrência, temos dificuldade para explicitar o objetivo principal e a serviço de quem ou de que estão sendo dirigidos esforços e energias. Isto é, perdemos a **visão sistêmica** do trabalho.

Isso ocorre quanto mais repetitivo, normatizado e estruturado for esse trabalho, como no caso da Gestão Operacional. Por esse motivo é que o modelo pedagógico do Curso de Especialização em

Gestão Pública programou um conjunto de disciplinas que visam a colocar o trabalho do gestor público em perspectiva mais abrangente, o que facilitará a você formular críticas e sugestões para melhoria da prestação de serviço público.

Nesse contexto, nossa disciplina Gestão Operacional está configurada como um espaço integrador das competências que um gestor público deve possuir para exercer uma efetiva gestão da prestação de serviços públicos, por um órgão do Estado ou mesmo por uma entidade não estatal.

Para melhor entendimento dessa discussão, vamos analisar os dois termos que compõem o título desta disciplina Gestão Operacional? Vamos iniciar por gestão?

Você pode ainda estar se perguntando qual a diferença entre os termos administração e gestão; pois saiba que esta dúvida é muito comum, e é sempre levantada, nas literaturas específicas produzidas nos últimos 30 anos. Veja o texto a seguir.

Esgotar qualquer assunto parece impossível, principalmente este dilema Gestão e Administração. O termo gestão é novo, com a força que possui hoje, até mesmo na academia, será difícil assumir algumas constatações. (PARRA FILHO; SANTOS, 2000, p. 36)

Assim, para fins da presente disciplina, o termo **gestão** é sinônimo de **administração** e significa um conjunto de princípios, de normas e de funções que têm por fim ordenar os fatores de produção e controlar a sua produtividade e a sua eficiência, para obter determinado resultado. A gestão será ainda representada por um modelo explicativo abrangendo quatro etapas:

- ▶ planejamento;
- ▶ execução;

- ▶ avaliação; e
- ▶ controle.

Para ilustrar, vamos usar o ciclo de gestão criado por Walter Shewhart e muito empregado por Deming nos programas de gestão pela qualidade, conforme Walton (1989). Veja a Figura 1 e procure entender o que significa cada etapa do ciclo.

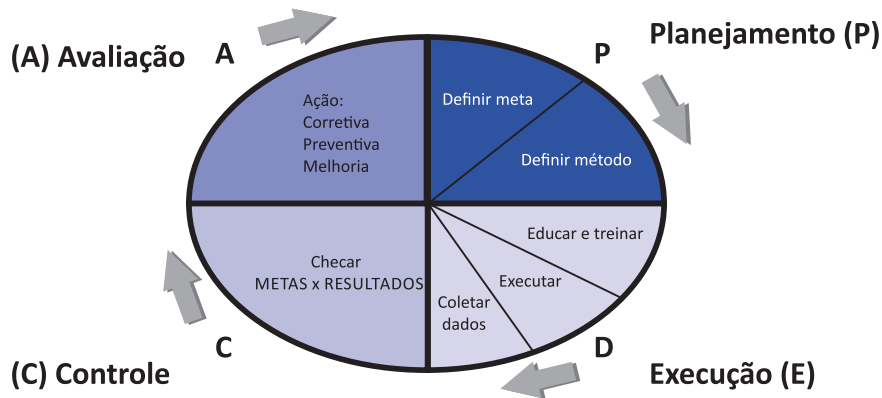
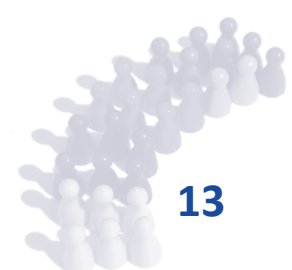


Figura 1: Do Ciclo PDCA ao Ciclo PEAC
 Fonte: Adaptada de Campos (1990)

Agora que você já conhece o ciclo PDCA, vamos explicá-lo com o entendimento da finalidade principal de cada etapa.

A etapa de **planejamento** visa a fornecer orientações diretivas, definindo metas ou normativas, métodos, técnicas e ferramentas para que a próxima etapa de execução seja realizada.

A etapa de **execução** compreende as atividades preparatórias para capacitar as pessoas, educando-as e treinando-as, a fim de que sejam capazes de executar o que foi programado na etapa de planejamento. A etapa de execução gera produtos, também denominados resultados, e sobre esses produtos e o modo como foram obtidos serão coletados dados relevantes da etapa. Esses dados podem ser coletados de forma sistematizada e contínua, isto é, monitorados; ou de forma aleatória e pontual, conforme normatizados na etapa de planejamento.



Você poderá encontrar ainda a atividade de monitoramento na próxima etapa de avaliação conforme acrescentam alguns autores.

A etapa de **avaliação** tem como objetivo fornecer dados para a próxima etapa, o controle, comparando o que foi planejado com o que foi realizado; valorando os desvios encontrados e identificando as respectivas causas; e, até mesmo, sugerindo alternativas de caminhos para que, o que foi planejado, volte a ser executado e os produtos e os resultados sejam obtidos.

A última etapa, a de **controle**, tem caráter decisório e executivo, pois contempla atividades não somente de tomada de decisão acerca de como corrigir as disfunções apontadas na etapa de avaliação e, às vezes, de como rever o planejamento anterior, papel preventivo, mas, também, executando as ações corretivas e de melhorias.

Fazendo uma correlação entre os processos de abordagem funcional da administração (planejamento, organização, direção, controle – PODC) e o modelo de quatro etapas (planejamento, execução, avaliação, controle – PEAC), o qual vamos usar nesta disciplina, temos o Quadro 1.

		Proposta para gestão			
		Planejamento	Execução	Avaliação	Controle
F U N C I O N A L	Planejamento	●			
	Organização	●			
	Direção		●		
	Controle		●	●	●

Quadro 1: Etapas da Administração x Gestão
 Fonte: Elaborado pela autora deste livro

Como você pode notar no Quadro 1, os dois modelos explicativos, de gestão e de administração, têm perspectivas distintas, mas como vamos usar o modelo PEAC, vamos destacar dois aspectos críticos:

- ▶ No modelo PEAC, a função organização é tanto participante do P (planejamento – definir métodos) como do E (execução – educar e treinar).

- ▶ No modelo PEAC, a função controle é tanto participante da A (avaliação – checar metas x resultados) como do C (controle, propriamente dito).

Outro entendimento importante é que, para alguns autores e gestores, a função ou a etapa de planejamento não faz parte da gestão; essa convenção, porém, não será considerada neste livro-texto.

Agora que já definimos o termo gestão, vamos ver qual o entendimento para o termo “operacional”, presente no título da disciplina.

Para fins desta disciplina, vamos considerar que o **objeto da Gestão Operacional** é o conjunto de todas as **ações** que foram planejadas e são executadas no processo direto de prestação de serviços públicos.

As atividades de Gestão Operacional são realizadas em qualquer organização estatal de prestação de serviços públicos, nas três instâncias – federal, estadual e municipal –, e em organizações não estatais que têm essa atribuição e são realizadas no espaço de execução do modelo de Mintzberg (2003), conforme mostra a Figura 2 a qual você já analisou na disciplina Comportamento Organizacional.

Esse entendimento será esclarecido com o detalhamento dos ciclos de gestão da Administração Pública, que será apresentado na próxima seção desta Unidade.

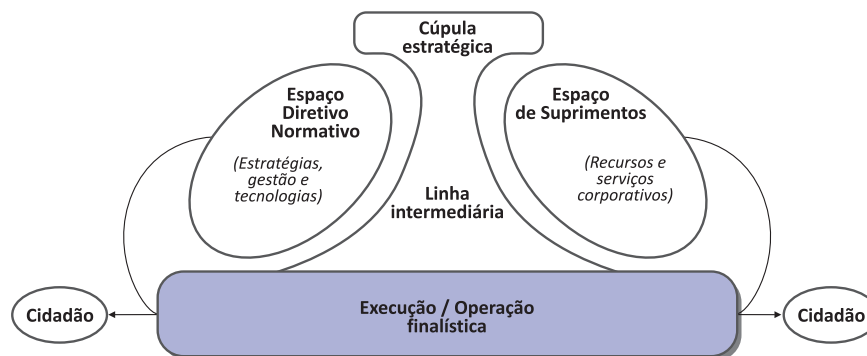


Figura 2: Os cinco espaços organizacionais
Fonte: Adaptada de Mintzberg (2003)

Com essas considerações podemos compreender melhor os **conhecimentos de natureza técnica instrumental**, no âmbito da problemática do **funcionamento operacional** de **organizações prestadoras de serviços públicos**, com particular destaque para as atividades de **execução dos planos, programas e ações**. Essas ações podem ser caracterizadas como **contínuas, sazonais** ou **situacionais**.

Vamos analisar os termos e as expressões, anteriormente colocados em negrito, para continuarmos nosso processo de uniformização de conceitos.

*O que significa dotar de **conhecimentos de natureza técnica instrumental**?*

A Figura 3 apresenta um esquema bastante simplificado para auxiliar-nos no entendimento desse significado. Observe-a.

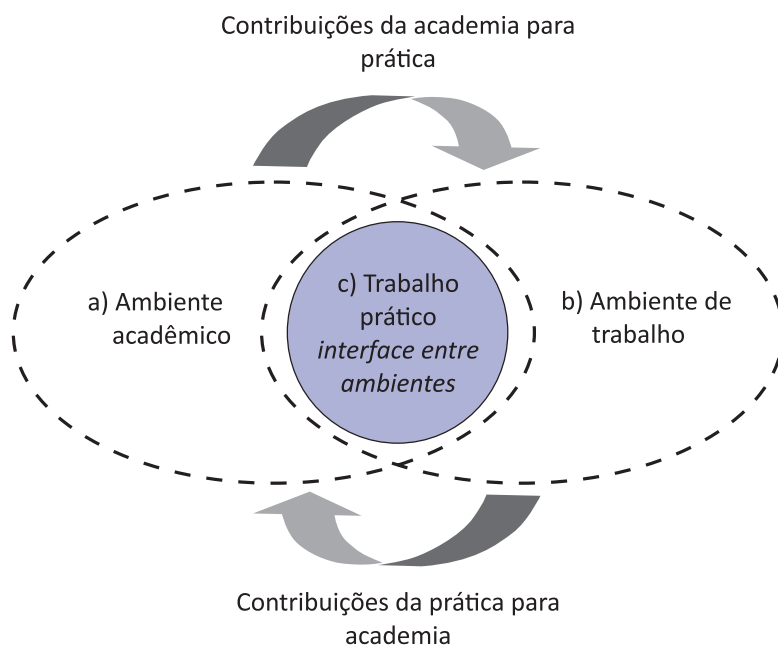


Figura 3: Integração entre ambiente acadêmico e prático

Fonte: Elaborada pela autora deste livro

Como você pôde observar, procuramos, neste livro-texto, trazer conteúdos cuja gênese é o exercício prático da função de Gestão

Pública, pois nesse espaço de trabalho é que se constata a necessidade de integração dos dois tipos de conhecimento e de sua atualização.

A Gestão Operacional da prestação de serviços públicos se valerá de técnicas e de instrumentos de domínio das ciências da Administração e da Engenharia de Produção. Mas as aplicações exigirão uma contextualização no ambiente específico das organizações prestadoras de serviços públicos, isso significa que conceitos de Direito Administrativo são imprescindíveis.

Por que restringir o contexto da disciplina ao âmbito do funcionamento operacional?

Restringir a disciplina “ao âmbito do funcionamento operacional” indica que ela terá seu foco limitado à **organização em ação** e não às questões ligadas ao desenho de estruturas organizacionais, por exemplo, uma vez que elas foram tratadas na disciplina de Comportamento Organizacional e serão consideradas como pressupostos. Você também observará que não abordaremos a formulação de planos diretores ou plurianuais, que serão entendidos como orientadores prévios de ação operacional e respectiva gestão, pois já foram estudados na disciplina *Plano Plurianual e Orçamento Público*.

*E como entender **organizações de prestação de serviços públicos** face às denominações de organizações públicas e organizações estatais?*

Embora os termos organizações públicas e organizações estatais sejam usados como sinônimos, apenas as organizações estatais são integrantes da estrutura do Estado. Há outras organizações que prestam serviços públicos além das organizações estatais. Elas não são da estrutura do Estado, como as Organizações Não

Em caso de dúvida retorne ao conteúdo da disciplina *O Público e o Privado na Gestão Pública*.

Governamentais (ONGs) e as organizações privadas concessionárias de serviços públicos. Para melhor compreensão, construímos para você a Figura 4, analise-a com atenção.

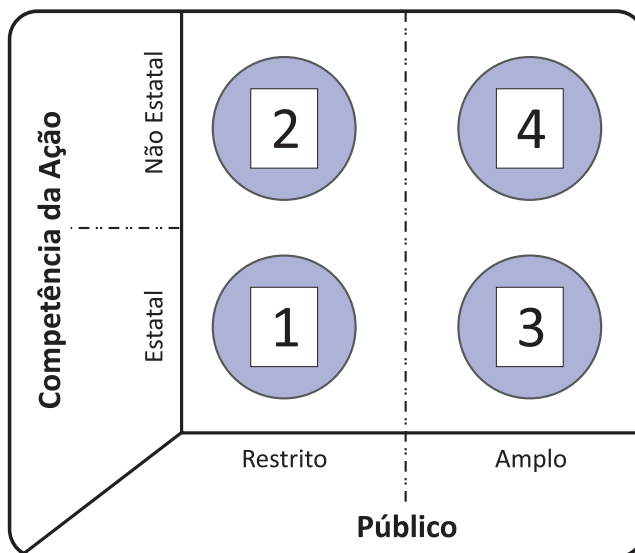


Figura 4: Organizações: posicionamentos estatal x não estatal e restrito x amplo
Fonte: Elaborada pela autora deste livro

Como você pode ver, existem, de forma simplificada, pelo menos quatro posicionamentos básicos de organizações para os quais apresentamos exemplos nas esferas federais, estaduais e municipais. Vamos a alguns exemplos:

- ▶ Competência da Ação Estatal com Público Restrito (Espaço 1)
 - ▶ Federal: licenciamento ambiental – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama).
 - ▶ Estadual: licenciamento de veículos – Departamento de Trânsito (Detran) do Estado de Minas Gerais.
 - ▶ Municipal: pagamento do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) – Prefeitura de Manaus.

- ▶ Competência da Ação Estatal com Público Amplo (Espaço 2)
 - ▶ Federal: policiamento de rodovias federais.
 - ▶ Estadual: manutenção da rede hidroviária estadual – Estado do Pará.
 - ▶ Municipal: serviço de água e esgoto – Prefeitura de Olinda.
- ▶ Competência da Ação não Estatal com Público Restrito (Espaço 3)
 - ▶ Federal: atendimento educacional à população indígena x – ONG A.
 - ▶ Estadual: serviço de proteção ao consumidor – Estado de Santa Catarina.
 - ▶ Municipal: atendimento ao idoso em situação de risco da cidade de Xuí – ONG B.
- ▶ Competência da Ação não Estatal com Público Amplo (Espaço 4)
 - ▶ Federal: operação de organização de tevê a cabo – Concessionária.
 - ▶ Estadual: operação da Rodovia Castelo Branco (São Paulo) – Concessionária.
 - ▶ Municipal: operação da linha amarela (Rio de Janeiro) – Concessionária.

*Todas as ações de uma prestação de serviço público fazem parte de um plano? Existe algum motivo para que na expressão **execução de planos, programas e ações**, o termo **ações** seja considerado como uma atividade distinta? Não seria mais adequado usar apenas **planos e programas de ações**?*

Na prática das organizações prestadoras de serviços públicos, em qualquer instância, sejam elas federais, estaduais ou municipais,

observamos que, mesmo não constando de planos e programas, um conjunto de ações deve ser executado por exigências legais.

Além disso, ocorrem ações que, por serem eventuais, não constam dos planos, exigindo apenas a disponibilidade de recursos orçamentários e financeiros para a execução. Para melhor entendimento, observe a Figura 5; que foi elaborada para você com o intuito de mostrar os quatro tipos de ações básicas das organizações prestadoras de serviços públicos.

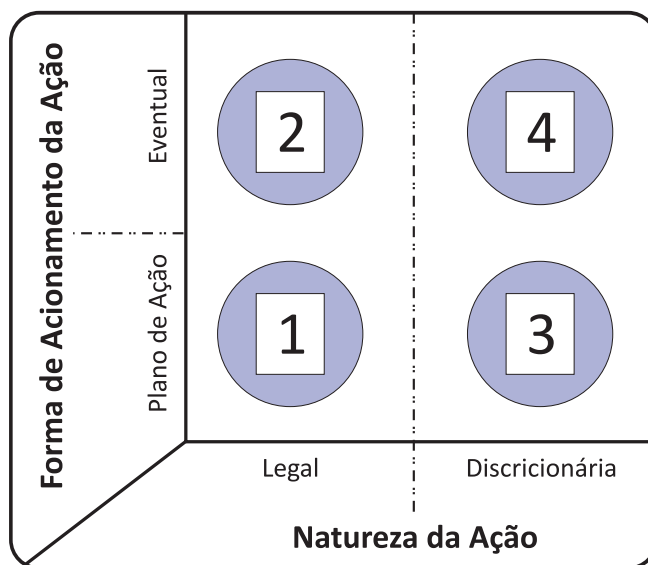
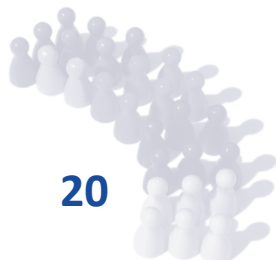


Figura 5: Espaços de ações de uma organização prestadora de serviços públicos
 Fonte: Elaborada pela autora deste livro

Quem exerce o cargo de gestor operacional deve estar preparado para atuar nessas condições, isto é, do trabalho gerencial com ações discricionárias e legais previstas ou não em planos de ação, tendo em mente que existem princípios a serem observados, conforme analisado na disciplina: *O Público e o Privado na Administração Pública*, que você estudou no módulo básico do nosso Curso de Especialização.

Existe na Figura 5 uma ação de natureza **discricionária***, que pode ser uma ação não **prescrita** em leis e normas, mas **prevista** no arcabouço legal. Esse espaço para ação discricionária está sujeito a questionamentos dos órgãos de controle, que serão tratados no

***Discricionária** – que procede, ou se exerce, à discricção, sem restrições, sem condições; arbitrário, caprichoso, discricion-al. Fonte: Elaborado pela autora deste livro.



próximo item desta Unidade. A seguir, são apresentados exemplos de cada tipo:

- ▶ Espaço 1 (legal – plano de ação) – lançamentos de impostos anuais.
- ▶ Espaço 2 (legal – eventual) – fiscalização a partir de denúncias.
- ▶ Espaço 3 (discricionário – plano de ação) – vacinações periódicas.
- ▶ Espaço 4 (discricionário – eventual) – ações de defesa civil para eventos não previstos.

*Continuando nossos esclarecimentos, por que estabelecermos categorias para ações como **contínuas**, **sazonais** ou **situacionais** (pontuais)?*

Observando o funcionamento de uma organização prestadora de serviços públicos, estatal ou não, durante um determinado período, maior que um ano ou na vigência de um plano diretor ou plurianual, notamos que algumas ações são permanentes no tempo, isto é, são contínuas e, a essas, denominamos rotinas. Outras se repetem de tempos em tempos, comportando pequenas variações de um período de execução para outro e, nesse caso, são chamadas de ações sazonais.

Por fim, destacamos aquelas que são executadas apenas uma vez para resolver um problema na prestação de serviço a fim de atender segmentos dos públicos-alvo, cujas especificidades devem ser respeitadas, e para as demandas eventuais.

Você, agora, pode perceber a variedade de ações que podem vir a ser de sua responsabilidade como gestor. Isso vai exigir um conjunto de sistemáticas de gerenciamento de processo e de projeto, ou sistemáticas híbridas, especialmente desenhadas. Esse assunto será tratado de modo mais detalhado na Unidade 2 – Gestões Operacionais Críticas.

CICLOS DE GESTÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Para darmos início a esta seção, apresentamos para sua reflexão três situações-problema noticiadas com certa frequência em diversos veículos de comunicação (jornais, rádios, televisões e até internet).

- ▶ Hospitais públicos e postos de saúde sem medicamentos para atendimentos de urgência.
- ▶ Estradas e pontes destruídas pelas chuvas com as obras de recuperação paralisadas.
- ▶ Operações de fiscalizações ambientais suspensas por determinação do poder judiciário.

Você pode estar se perguntando: o que essas situações-problema têm em comum?

Perceba que elas ocorrem no âmbito do que denominamos, na Administração Pública, de Gestão Operacional. Algumas vezes essas situações são causadas por um conjunto de fatores sobre os quais os gestores envolvidos podem atuar, mas existem casos que só podem ser resolvidos com decisões e recursos externos.

Os responsáveis podem ter elaborado planos de contingência para enfrentar diversos imprevistos, mas não foram liberados recursos financeiros, ou seja, não houve repasse de valores ou prazo estabelecido para tal; ou porque na revisão orçamentária foram reduzidas as dotações

para essas ações ou, ainda, porque na formulação das políticas públicas as prioridades podem ter sido outras.

Por esses fatos, dentre vários outros, é que se torna muito importante a compreensão de que a Gestão Operacional é sempre realizada no contexto da gestão de políticas públicas e da gestão dos planos e programas, e os resultados decorrentes vão, em grande parte, depender de condicionantes definidos nessas gestões de nível superior, estudadas em duas disciplinas: *Políticas Públicas e Plano Plurianual e Orçamento Público*.

Estudar a gestão das ações operacionais, contextualizadas nas gestões de nível superior, é nosso objetivo nesta Unidade 1; e, para atender a esse desafio, vamos resgatar aspectos importantes trabalhados nas duas disciplinas citadas no parágrafo anterior, analisando-os em conjunto com os temas básicos da Gestão Operacional.

Como a realidade da Gestão Pública é bastante complexa, vamos buscar um **modelo*** que nos ajude a compreender o assunto. Escolhemos o modelo denominado “ciclo de gestão” aplicado ao contexto do trabalho do gestor público, quando da prestação de serviços públicos.

Inicialmente, vamos entender o que é um ciclo de gestão para, depois, compreendermos quais as principais características dele nos três níveis da Gestão Pública e, ainda, perceber como eles se interligam na prática.

***Modelo** – representação simplificada de uma realidade para uma utilização específica. Fonte: Elaborado pela autora deste livro.

CARACTERÍSTICAS DOS CICLOS DE GESTÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O modelo de ciclo de gestão prevê que a gestão seja executada em quatro etapas contínuas, quais sejam: o Planejamento (P), a Execução (E), a Avaliação (A) e o Controle (C). No papel proativo, o controle pode rever o que foi planejado definindo medidas que

reduzam a possibilidade de ocorrência de disfunções similares às identificadas anteriormente.

Podemos ter em uma Gestão Pública: um ciclo de Gestão PEAC para a gestão de políticas públicas, outro ciclo PEAC para a gestão de planos e programas e ainda outro para a gestão das ações operacionais.

Para mostrar como os ciclos interagem, vamos recorrer a um novo modelo para trabalhar as gestões mencionadas, considerando o posicionamento de uma gestão relativamente às outras gestões.

Inicialmente, com apoio dos modelos hierárquicos, usados há décadas na área da Administração para a Gestão Pública, podemos compreendê-la em três níveis:

- ▶ **Gestão Estratégica:** tem como objeto as políticas públicas.
- ▶ **Gestão Tática:** enfoca os planos diretores e os planos plurianuais com os respectivos programas.
- ▶ **Gestão Operacional:** objetiva as ações operacionais de prestação de serviços públicos para seus usuários e beneficiários.

Em uma representação piramidal, alocamos na base, a gestão de ações (ou operacional); na parte intermediária, a gestão dos planos e programas; e, no ápice, a gestão de políticas públicas. Mas esse modelo, embora ainda preponderante na Administração Pública, vem sendo substituído por outros modelos de organização, a exemplo dos modelos matriciais, processuais e em rede, nos quais a lógica hierárquica não é utilizada.

Nesse esforço de encontrar modelos não hierárquicos e usando os ciclos PEAC que estamos estudando, construímos para sua análise a Figura 6.

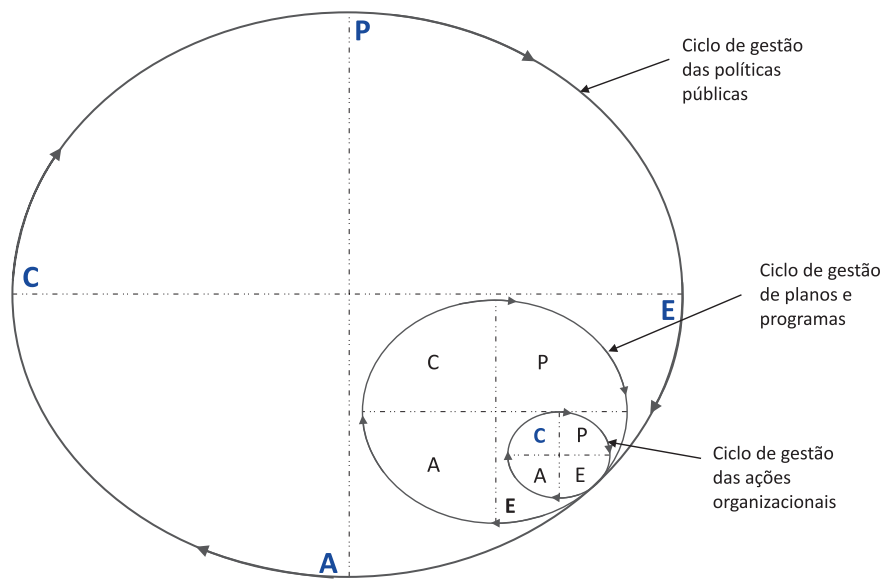


Figura 6: Inter-relacionamento dos ciclos de Gestão Pública

Fonte: Elaborada pela autora deste livro

Perceba, por meio desse esquema, que qualquer ação, executada no ciclo operacional, faz parte de um programa, de um plano e de uma política pública. Veja que responsabilidade do gestor operacional: trabalhar com a parte sem esquecer o todo!

Assim, as interações que apresentamos na Figura 6 visam somente contextualizar o ciclo de Gestão Operacional face aos outros ciclos, usando o modelo PEAC; porém, precisamos compreendê-lo de forma mais detalhada.

Tomando como referência um ciclo de gestão PEAC genérico, podemos ainda imaginar que cada uma das etapas pode ser representada também por outro ciclo PEAC, e assim sucessivamente. A Figura 7 nos mostra uma forma de representar uma visão mais detalhada da Gestão Operacional.

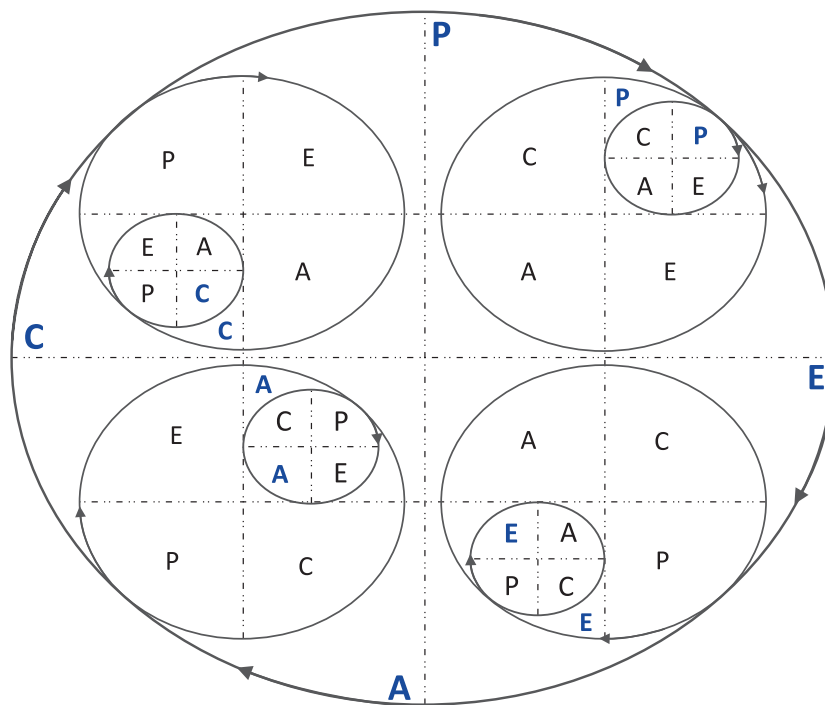


Figura 7: Inter-relacionamento das etapas em tempo real
 Fonte: Elaborada pela autora deste livro

Com base na Figura 7, podemos afirmar que cada etapa do ciclo operacional pode comportar o planejamento, a execução, a avaliação e o controle de várias ações. Isto é, em um determinado momento podemos estar avaliando uma ação “a”, executando o controle de outra ação “b”, e assim por diante. Conviver com a operação simultânea de todas essas etapas de várias ações vai exigir do gestor operacional um grande senso de prioridade e visão global do seu trabalho de gestor.

Tendo estudado os três ciclos de gestão PEAC da Administração Pública, conhecido seus focos e o modo como interagem, sugerimos que você analise novamente as situações-problema que apresentamos no início desta seção, procurando identificar como as gestões de nível superior estão causando impactos na Gestão Operacional.

Para melhor entendimento, vamos examinar as principais características de cada um dos ciclos de gestão (política pública; planos

e programas; ações operacionais) utilizando variáveis que permitem uma percepção comparada entre eles. Serão objetos de análise:

- ▶ a importância relativa das etapas do ciclo;
- ▶ o modelo de gestão específico preponderante;
- ▶ as metodologias e instrumentos usados como indicativos da institucionalização;
- ▶ o modelo de processo decisório mais praticado; e
- ▶ os sistemas informacionais de apoio mais encontrados.

O CICLO DE GESTÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Esse ciclo de gestão foi intensivamente abordado na disciplina *Políticas Públicas*, tema ao qual dedicamos parte da Unidade 1 e a totalidade da Unidade 2.

No que se refere ao uso do nosso modelo explicativo para ciclos de gestão, as etapas do ciclo de gestão de políticas públicas, de forma simplificada, podem ser correlacionadas com os estudos daquela disciplina. Veja a seguir:

- ▶ **Planejamento (P)**: construção de agenda; formulação da política e comunicação da política das decisões estratégicas.
- ▶ **Execução (E)**: implementação da política.
- ▶ **Avaliação (A)**: avaliação das políticas; apreciação dos efeitos atribuídos à ação do governo.
- ▶ **Controle (C)**: correção de trajetórias e ações.

Agora, vamos refletir sobre cada um dos objetos de análise.

Importância Relativa das Etapas

Nas esferas federal, estadual e municipal, e mesmo nas organizações não estatais, os gestores costumam dedicar esforços diferenciados a cada uma das quatro etapas do ciclo de gestão de políticas públicas, porém, como você pode ter observado, a atenção maior é dedicada às etapas de formulação e de implementação de políticas públicas.

Esse ciclo de gestão é bastante longo, no que se refere ao tempo decorrido entre a formulação e o controle, e pode abranger mais de um mandato de governo. Então, em caso de descontinuidade administrativa, as etapas de avaliação e de controle podem deixar de ser realizadas, impedindo a retroalimentação do ciclo.

A avaliação de políticas, pelas próprias organizações ou por avaliação externa, é, naturalmente, dispendiosa; uma das razões pela qual não seja realizada de forma tão frequente.

Queremos chamar sua atenção para uma questão que irá afetar os ciclos de Gestão Operacional: quando a avaliação de políticas públicas setoriais indica déficits de implementação, o foco das revisões costuma voltar-se para o conteúdo dos planos e dos programas, que são objeto dos próximos ciclos de gestão a serem analisados, e não para revisão do conjunto de políticas.

Mesmo quando os objetivos são alcançados é importante que a sociedade seja informada quanto ao fim ou a suspensão do ciclo político, para dar transparência às ações públicas e permitir o controle social, tema que será abordado ainda nesta Unidade.

Você pôde deduzir que as etapas de avaliação e de controle são imprescindíveis para a “aprendizagem política” (PRETTWITZ, 1994, p. 60), mas como já explicitado, temos dificuldades de executar essas etapas; gerando, assim, desgastes para as organizações e para seus gestores, responsáveis pela execução das ações operacionais.

Modelo de Gestão

A gestão de políticas públicas normalmente adota modelos de gestão pouco **prescritivos***, isto é, as metodologias usadas prescindem de normas ou de manuais, mas exigem níveis significativos de participações de agentes e de intervenientes externos em todas as etapas do ciclo. Além desses, são necessários especialistas que aportem conhecimentos dos diversos setores e de temas relacionados aos objetos da política a ser gerenciada para que sejam realizadas as etapas de formulação, de avaliação e de correção de trajetórias.

***Prescritivos** – indicados com precisão, determinados e fixos. Fonte: Elaborado pela autora deste livro.

Indicativos de Institucionalização

Considerando uma perspectiva bastante simples da palavra **institucionalização**, podemos conceituá-la conforme Oliveira (1991), como um processo através do qual são criados e utilizados instrumentos para implementação (concepção, difusão e continuidade) de práticas, que conduzem às mudanças necessárias ao processo de desenvolvimento das organizações prestadoras de serviços públicos.

Sendo assim, podemos afirmar que essa variável para o ciclo de gestão de políticas públicas apresenta muita dificuldade para ser viabilizada.

A descontinuidade administrativa – ao longo do ciclo nas três esferas da federação –, as especificidades, a natureza dos conteúdos e dos processos de gestão de políticas públicas explicam, em parte, as dificuldades.

Contar apenas com documentos formais que explicitam e comunicam decisões relativas às gestões de políticas públicas não é garantia de continuidade e de aprendizado político. Por isso, a ampliação da participação de atores externos interessados tem sido considerada por especialistas como fundamental para melhorar o nível de institucionalização do ciclo de gestão das políticas públicas.

Processos Decisórios

Os processos decisórios do ciclo de gestão de políticas públicas abordam problemas não estruturados, com poucas rotinas e regras, o que direciona os processos decisórios para “modelo político” na classificação dos problemas de decisão que adotamos neste livro-texto. Para melhor identificar essa classe face às demais, analise atentamente a Figura 8.

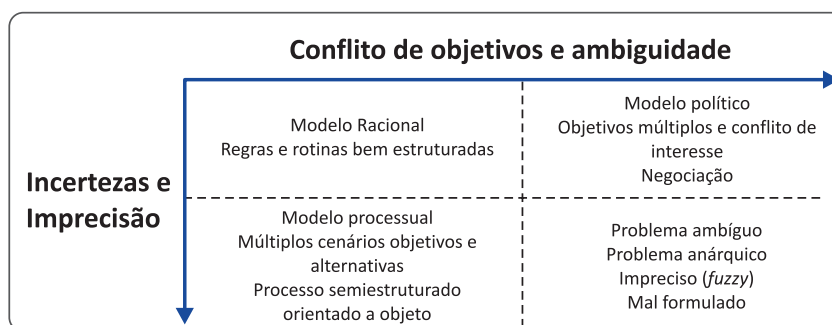


Figura 8: Classificação dos problemas de decisão
 Fonte: Adaptada de Choo (1998)

Sistemas Informacionais Usados como Suporte

Os sistemas de informação de apoio para o ciclo de gestão de políticas públicas precisam disponibilizar uma grande variedade de informações, normalmente de múltiplas fontes, para análise de cenários, de contextos diversos e dos impactos da intervenção realizada.

Você pode estar se perguntando: onde encontrar as informações necessárias?

Informações fundamentais constam de bases de dados oficiais, conforme você estudou na disciplina *Indicadores Socioeconômicos na Gestão Pública*. Recentemente, organizações não estatais estão produzindo informações para setores estratégicos de desenvolvimento

político, social e ambiental, entre outros; e informações bastante adequadas à avaliação e ao controle da gestão do ciclo de políticas públicas.

Encerrando este item, que tratou das principais características do ciclo de gestão de políticas públicas, devemos, ainda, destacar que as relações diretas com a Gestão Operacional deveriam ser incentivadas. A Gestão Operacional poderia fornecer insumos importantes para avaliação e para o controle das políticas públicas, decorrentes do relacionamento intensivo com os públicos-alvo. Essa prática poderia também contribuir para o aprendizado e para a institucionalização dos processos do ciclo de gestão de políticas públicas.

O CICLO DE GESTÃO DOS PLANOS E PROGRAMAS

Tal como vimos para o ciclo de políticas públicas, os objetos planos e programas foram abordados na disciplina *Plano Plurianual e Orçamento Público*.

Usando também o ciclo de gestão como modelo explicativo, a correlação de etapas do ciclo com a linguagem de uso comum dos gestores públicos é a seguinte:

- ▶ **Planejamento (P)**: formulação de planos diretores e plurianuais; aprovação de leis orçamentárias e de leis organizativas do uso de bens comuns.
- ▶ **Execução (E)**: implementação de planos, programas e orçamentos.
- ▶ **Avaliação (A)**: monitoramento e avaliação dos planos, programas e orçamento.
- ▶ **Controle (C)**: controle de planos e de orçamento.

Essa disciplina dedicou a primeira parte da Unidade 1 ao Sistema Brasileiro de Planejamento e Orçamento e ao Plano Plurianual (PPA). Em caso de dúvida, faça uma releitura dessa disciplina.

As etapas E, A, C contemplam também a gestão dos arcabouços legais orçamentários e a gestão das leis organizativas vigentes.

Esse ciclo exerce impactos mais diretos na Gestão Operacional do que o ciclo de políticas públicas, por isso é fundamental que você considere o que apresentamos a seguir.

Participações Relativas das Etapas do Ciclo de Gestão

De forma diversa do anotado para o ciclo de gestão de políticas públicas, os gestores alocados no ciclo de gestão, de forma geral, dedicam-se igualmente às quatro etapas nele envolvidas.

Convém destacar uma categoria de componentes do ciclo de gestão para a qual não são executadas de forma sistemática todas as etapas. Estamos nos referindo aos instrumentos legais, em particular as leis organizativas, cujas vigências transcendem exercícios e até mandatos de governos. Esse comportamento não se apresenta com diferenças significativas entre as esferas federais, estaduais e municipais.

Pelas informações veiculadas nas mídias de maior circulação como é o caso do jornal, da televisão e da internet, você percebe que os órgãos de controle: interno, externo e social, como controladorias, Tribunais de Contas e procuradorias, em todas as esferas, analisam de forma intensiva os conteúdos e os instrumentos de gestão desse ciclo.

O Modelo de Gestão

Por contemplar o ciclo do orçamento público nas três instâncias, e por estar vinculado ao controle financeiro de despesas, esse ciclo

tem um modelo de gestão normativo com alto nível de prescrição. Porém, a gestão dos planos diretores e plurianuais, a exemplo do ciclo de políticas públicas, dedica, com frequência, maior atenção à formulação e à execução do que às avaliações e aos controles.


Os Indicativos de Institucionalização

No que se refere à institucionalização, esse ciclo é o que apresenta indicativos formais em maior quantidade, com as metodologias e as ferramentas preconizadas em dispositivos legais. No entanto, existe uma grande variação no nível de institucionalização entre as esferas de governo no que tange a instrumentos implementados para a etapa de planejamento, pois apenas os municípios, por determinação legal, devem apresentar um plano diretor.

Também vimos que os instrumentos orçamentários e financeiros se apresentam de forma mais detalhada do que os instrumentos diretivos, a exemplo dos planos diretores e plurianuais.

Os estados da federação também apresentam comportamento similar ao observado na esfera federal, mas na esfera municipal a situação se mostra bastante diferenciada de um município para outro.

Dados atualizados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)/Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC), mostram frequência maior dos instrumentos de natureza orçamentária, relativamente aos instrumentos relacionados ao arcabouço legal, em especial para as áreas sociais. Porém, as mobilizações, os movimentos sociais e as atuações das procuradorias municipais tendem a mudar esse comportamento a médio e a longo prazo, exigindo maiores níveis de institucionalização do ciclo de gestão de planos e programas no âmbito local.



A disciplina *Plano Plurianual e Orçamento Público* procurou retratar um nível de institucionalização relativamente grande na esfera federal.

Os Processos Decisórios do Ciclo

Por comportar instrumentos formalizados com alto grau de detalhamento e prescrição, os problemas decisórios do ciclo de gestão se enquadram como modelo processual para as questões orçamentárias e modelo político para os demais instrumentos diretivos e normativos. Caso julgue necessário, retorne à Figura 8 e localize esses dois modelos.

Os Sistemas de Informação de Apoio

Os órgãos de planejamento e de orçamento da esfera federal, estadual e dos grandes municípios, contam com alguns sistemas de informação de apoio bastante elaborados, além de fazerem uso, de forma sistemática, de indicadores para planejamento, monitoramento e controle dos planos e programas.

Você se lembra das siglas SIAFI (Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal), SIAFEM (Sistema Integrado de Administração Financeira de Estados e Municípios) e Siga Brasil, abordadas na disciplina que tratou de orçamento público? E a sigla SIGPLAN (Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento)?

Esses são alguns exemplos de sistemas de informação que usam as tecnologias de informação e comunicação de forma intensiva; mas você pode conhecer outros.

Esperamos que com a análise de algumas características desse ciclo você tenha compreendido sua importância como tradutor dos conteúdos das políticas públicas, sempre muito descritivos, para orientações diretivas e normativas, tão importantes para as ações dos gestores operacionais.

O ciclo de Gestão de Planos e Programas, por contar com um nível de institucionalização significativo, garante para o ciclo de Gestão Operacional condições mínimas de trabalho, face às discontinuidades administrativas comuns nas três instâncias: federal, estadual e municipal.

Um grande desafio na melhoria da qualidade dos ciclos de gestão de planos e programas e do de ações operacionais é o desenvolvimento de sistemas de informação integrados que contemplem não somente informações orçamentárias e financeiras, mas também aquelas relativas a aspectos críticos dos processos de prestação de serviços públicos.

CICLO DE GESTÃO DE AÇÕES: PROJETOS E PROCESSOS

Esse ciclo – Gestão de Ações: Projetos e Processos – é o objeto do nosso estudo e será abordado de forma mais detalhada nas três Unidades deste livro-texto. Porém, para obtermos uma perspectiva comparada entre os três ciclos de gestão, vamos analisar as mesmas variáveis que selecionamos para sumarizar as características dos dois ciclos de gestão anteriores.

Assim, usando o modelo explicativo de ciclo de gestão de quatro etapas temos:

- ▶ **Planejamento (P):** modelagem das ações operacionais e cronogramação dessas ações.
- ▶ **Execução (E):** execução de ações operacionais.
- ▶ **Avaliação (A):** monitoramento e avaliação das ações operacionais.
- ▶ **Controle (C):** controle das ações operacionais.

É importante lembrar que, com a descentralização prevista na Constituição de 1988, grande parte da etapa de execução do ciclo de Gestão Operacional está sendo transferida das estruturas federais para os Estados e para os municípios.

A Participação Relativa das Etapas do Ciclo

A pressão sobre a etapa de execução do ciclo de Gestão Operacional é sempre crescente, pois quanto mais o cidadão usuário percebe seus direitos relativamente à qualidade, à pontualidade e aos custos dos serviços a ele prestados, mais esse ciclo deve ser executado com dinâmica compatível com as exigências das demandas da sociedade.

O ritmo observado para a etapa de execução deveria ser transmitido as demais etapas, porém temos observado que as etapas de planejamento e de avaliação, muitas vezes, são preteridas face ao deslocamento de recursos, quase sempre insuficientes, para atendimentos às demandas da fase de execução. Essa conduta gera um processo de fazer e de refazer contínuos, sem tempo para avaliações e revisões, com impactos significativos nos resultados operacionais.

O Modelo de Gestão

É importante que você, futuro gestor público, tenha sempre em mente que apenas o que estiver escrito ou formalizado pode ser executado na Administração Pública. Assim, a etapa de controle não pode deixar de ser executada, principalmente porque as atividades de controle são, em grande parte, executadas por órgãos e por entidades externas à execução. O modelo de gestão configura-se para esse ciclo como prescritivo e fortemente centrado nos controles.

Vamos a algumas questões iniciais sobre o controle, analisando as três tipologias:

- ▶ O **controle interno**, como habilitador da aprendizagem operacional, é executado quase de forma automática não só pela exigência da prestação de serviço, mas por determinações legais.
- ▶ Embora implantado há décadas, somente a partir da Constituição de 1998, o **controle externo** foi estruturado para exercer suas atribuições legais, de forma mais efetiva.

- ▶ A participação da sociedade e o fortalecimento das procuradorias estão viabilizando, mesmo de forma lenta relativamente às expectativas dos cidadãos, o chamado **controle social**.

A etapa de controle operacional será tratada com mais detalhe ainda nesta Unidade 1 – no item Controle Operacional e as Demandas do Estado e da Sociedade – e você entenderá a importância relativa dessa etapa no Ciclo de Gestão e como ela irá impactar o seu dia a dia como gestor.

Os Indicativos de Institucionalização

O nível de institucionalização, verificado por meio de leis, normas e demais instrumentos que condicionam e apoiam o ciclo, é bastante relevante.

Existe, todavia, um espaço significativo para desenvolvimento de mecanismos e de instrumentos relativos aos processos de trabalho. Essa matéria será trabalhada com grande ênfase na Unidade 2, quando estudaremos as Gestões Operacionais Críticas.

É nesse ciclo que toda a força da burocracia se torna visível, para facilitar ou dificultar a prestação de serviços públicos e observar as dificuldades na Gestão Operacional das ações de natureza discricionária.

Os Processos Decisórios

No que se refere aos modelos de processos decisórios, embora variando por causa do tipo de serviço público prestado, o modelo racional é o característico desse ciclo, em que o gestor tem espaços discricionários muito restritos, em especial para ações exclusivas do Estado. Porém, na prestação de serviços públicos de caráter tecnológico ou social, o modelo processual pode ser encontrado, pois o arcabouço legal e normativo prevê situações em que esses tipos de decisão podem ser encontrados.

Finalmente, é importante adiantar o papel fundamental que os mecanismos implementados no relacionamento com os diversos públicos-alvo desempenham para a institucionalização da prestação de serviços públicos.

Os Sistemas de Informação

Podemos observar facilmente nos dias de hoje, apesar do alto grau de prescrição, que as etapas desse ciclo não são atendidas por sistemas de informação de suporte no mesmo patamar que o ciclo de gestão de planos e programas.

Para a execução de serviços de apoio: financeiros, pessoais e serviços globais, existem, porém, sistemas informatizados para apoio às etapas do ciclo, bastante adequados à dinâmica exigida pelo alto grau de normatização, característicos dos temas anteriormente citados.

Outros setores privilegiados, quanto ao suporte informatizado, são aqueles voltados para a receita dos órgãos, isto é, cadastros, lançamento de impostos, contas correntes e multas. Também são observados, em alguns Estados e em algumas prefeituras, investimentos em sistemas de informação próprios para saúde, educação e segurança pública, mas a grande maioria dos municípios brasileiros depende de sistemas informatizados federais para apoio à execução de prestação de serviços nesses setores.

Essas características do ciclo de Gestão Operacional sinalizam que seu maior desafio é compatibilizar as demandas de prestação de serviços públicos, no atendimento às solicitações diretas dos públicos-alvo e do controle social, às restrições impostas pelos ciclos de gestão de nível superior.

Para encerrar esta seção, realize a Atividade 1, Contextualizando a Gestão Operacional face às gestões de nível superior, ao final desta Unidade, cujo objetivo é analisar o impacto dos ciclos de gestão de políticas públicas e de planos e programas no ciclo de Gestão Operacional.

CONTROLE OPERACIONAL E AS DEMANDAS DO ESTADO E DA SOCIEDADE

Considerando nossa discussão até aqui, podemos afirmar que todas as etapas do ciclo de gestão das ações operacionais, isto é, da Gestão Operacional, são muito importantes: a etapa de planejamento a qual gera programações operacionais com o desafio de atender as demandas crescentes com recursos limitados; a etapa de execução na qual se realizam todas as ações de atendimento, das demandas às ofertas e às entregas; a etapa de avaliação na qual se verificam os eventuais desvios e se identificam as alternativas de ajustes dos cursos de ação; e, finalmente, a etapa de controle em que se decidem e se implementam ações corretivas e preventivas nos processos de prestação de serviços públicos.

Escolhemos a etapa de controle para iniciar nosso desafio de compreender a Gestão Operacional porque acreditamos ser esta atividade fundamental para que as prestações de serviços públicos sejam operacionalizadas com dinâmica e qualidade exigidas pelos usuários e beneficiários desses serviços.

Como vimos, as três situações-problema, apresentadas no início desta Unidade, resultaram na interrupção dos atendimentos aos usuários. Restabelecer os atendimentos e cuidar para que os problemas não voltem a ocorrer é uma das tarefas do controle operacional.

Outro motivo que nos levou à seleção dessa etapa do ciclo de Gestão Operacional para nossos trabalhos iniciais, diz respeito à importância dos controles nos ambientes operacionais de prestação

de serviços públicos, caracterizados por forte impacto das restrições legais e normativas e da atuação dos chamados órgãos de controle, delimitando os espaços de poder dos gestores públicos.

Corroborando com nossa escolha, temos também a relevância do controle quando pensamos em ação do controle estatal que aparece sistematicamente abordada em jornais e em outros veículos de comunicação, com notícias e análises sobre paralisações de obras ou mesmo de contratações de serviços as quais foram identificadas como irregulares por Tribunais de Contas e procuradorias da União, Estados e municípios.

Assim, vamos iniciar nesta seção os estudos dos tipos de controle que ocorrem na Administração Pública; dos agentes responsáveis pelo exercício dessa tarefa tão importante; das formas com que a sociedade e os Estados podem juntar forças para que os serviços públicos sejam prestados com qualidade; e da relação custo versus benefício da atuação desses entes para que seja vantajosa para o contribuinte.

DE QUE CONTROLE ESTAMOS FALANDO?

Com a análise do modelo explicativo tratado na seção anterior, você pôde constatar que o controle se caracteriza como uma das quatro etapas do ciclo e é responsável pelos aprendizados políticos, estratégicos, táticos e operacionais em todos os ciclos de gestão:

- ▶ políticas públicas;
- ▶ planos e programas; e
- ▶ ações operacionais.

Nesse contexto, podemos definir a etapa de controle como o conjunto de atividades ou de procedimentos que é realizado depois de constatadas irregularidades pela etapa de avaliação e, que, em princípio, deve reconduzir o objeto de controle ao que foi planejado, viabilizando o aprendizado da gestão.

O controle, entretanto, pode ser entendido de diversas formas, tanto pelos gestores públicos e pelos agentes de controle como pelos usuários de serviços e pela sociedade em geral. Por esse motivo e para orientar nossos estudos, tentaremos compreendê-lo melhor.

Você concorda que a etapa de controle traz uma conotação bastante pejorativa vinculada ao poder de alguém sobre outra pessoa ou objeto?

Na Administração Pública, essa característica do controle é ainda percebida de forma mais negativa, pois vem associada a restrições e a punições. Por exemplo:

- ▶ O Tribunal de Contas municipal suspendeu a licitação para contratação de organizações do ramo de alimentos para a merenda escolar.
- ▶ O governador do Estado deverá ressarcir os cofres públicos por conta de uma obra de manutenção de estrada, sob responsabilidade estadual, avaliada como superfaturada.
- ▶ Um fiscal foi punido por emitir multas de forma inadequada em uma determinada ação fiscal.

Contudo, na Administração Pública, o controle é imprescindível já que os recursos que são usados não são particulares, e sim públicos. O controle deve estar comprometido com os interesses e com os objetivos de toda a nação. Isto é, qualquer controle tem origem na sociedade e é a ela que devem se reportar todas as entidades criadas para representá-la.

Sendo assim, mesmo para os usuários da prestação de serviços públicos, muitas vezes o controle é confundido com burocracia no sentido negativo, apenas servindo para emperrar ou para dificultar o andamento dos processos de prestação de serviços, causando prejuízos aos usuários.

Aproveitar os pontos positivos do controle e minimizar seus impactos, as consequências negativas, é um desafio de todos, do Estado e da sociedade, e em especial do gestor operacional, pois, nesse nível é que as ações de controle são mais efetivamente visíveis aos diversos públicos-alvo.

Além do desafio colocado em destaque, três considerações precisam ser feitas quanto a determinadas interpretações encontradas em publicações e artigos que tratam do controle sobre organizações que prestam serviços usando recursos públicos. Vamos considerá-las como abordagens e descrevê-las a seguir.

Abordagem Centrada nas Etapas Decisórias

Nessa abordagem, as etapas de controle e as de planejamento são apresentadas de forma integrada, pois são as duas etapas que agregam valor à gestão, uma decide o quê, como quando e onde fazer e a outra decide sobre correções do curso da ação operacional, respondendo a essas questões apenas nos momentos de ajustes.

Assim, teríamos um ciclo com três etapas: planejamento e controle, execução, e avaliação, isto é, o Ciclo PEAC seria entendido como P/C, E, A. Essa abordagem pode ser usada para cada um dos três ciclos de gestão: políticas públicas, planos e programas e ações operacionais.

Você concorda que essa abordagem faz mais sentido no ciclo de gestão das ações operacionais do que nos outros dois? Por quê?

A principal razão é o tempo mais curto do ciclo operacional, às vezes sendo executado em tempo real, ao passo que o controle do ciclo de gestão de planos e programas pode ser executado até um ano após o planejamento e o controle do ciclo de gestão de políticas públicas, geralmente, é realizado ao termino de mandatos dos governos.

Abordagem Centrada em apenas Dois Ciclos de Gestão: estratégico e operacional

Essa abordagem apresenta o ciclo de gestão de planos e programas como de natureza operacional. Essa perspectiva é normalmente utilizada pelos atores estratégicos, em especial os formuladores de políticas públicas, e considera o controle operacional englobando, além do controle das ações operacionais, o controle de planos e programas.

Abordagens Centradas no Controle Interno

A terceira abordagem considera uma relação de equivalência entre o controle operacional e o controle interno, denominados de controle administrativo; mas, para fins desta disciplina, entenderemos controle interno como um tipo de controle operacional, conforme será mostrado a seguir.

Você pode ter observado, pelas abordagens analisadas, que o sentido da palavra controle assume diversas conotações dependendo da forma e do contexto em que é utilizada, o que nos leva a explicitar um entendimento que irá orientar nossos estudos. Essa abordagem é mostrada na Figura 9.

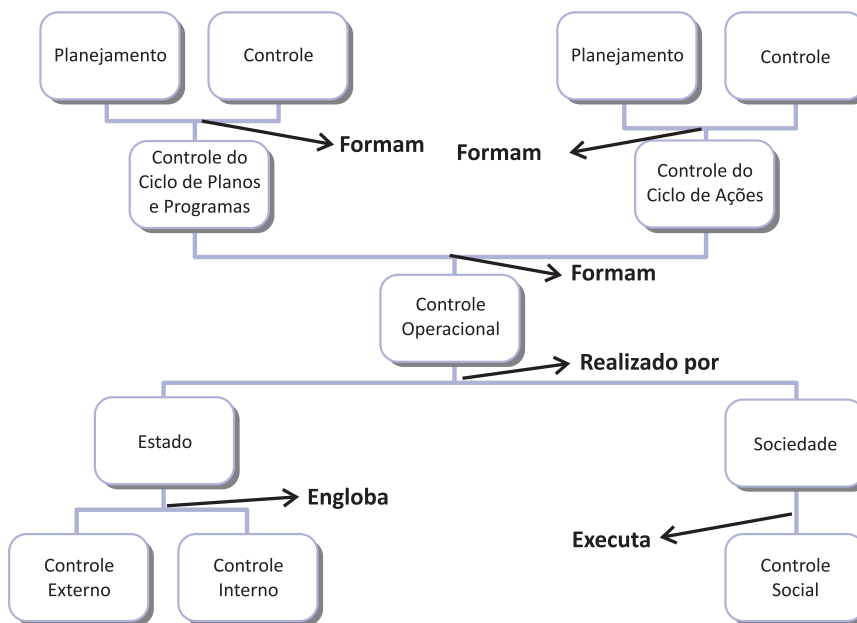


Figura 9: Controle operacional – visão global
 Fonte: Elaborada pela autora deste livro

Com base na Figura 9 e para fins de nossa disciplina, podemos perceber claramente que o controle operacional contempla o controle dos planos e programas e o controle das ações operacionais, conforme a abordagem centrada em apenas dois ciclos de gestão: estratégico e operacional, e mostra que o controle interno é apenas um tipo de controle pelo Estado.

Vamos então esclarecer aspectos importantes da relação do controle operacional, analisando as demandas do Estado e da sociedade para essa etapa do ciclo de gestão.

Primeiramente, vamos estudar os tipos de controle e as entidades que os implementam, iniciando pelo controle pelo Estado e, depois, analisaremos o controle pela sociedade.

O CONTROLE PELO ESTADO E SUAS DEMANDAS PARA O CONTROLE OPERACIONAL

O controle pelo Estado ocorre de várias formas, com atuação sobre as entidades do mercado, da sociedade e sobre as organizações do Estado. Nesse caso, do controle do Estado pelo Estado, essa atuação ampla é efetivada pelo ordenamento jurídico brasileiro, definida a separação dos poderes e a sua independência, conforme previsto no artigo 2º da **Constituição da República Federativa de 1988 (CF/88)**.

Além desse controle em sentido amplo, existem diversos dispositivos constitucionais que têm o objetivo de controlar as ações do Estado e dos gestores públicos, no exercício de suas atribuições. Esse controle abrange não apenas os atos do Poder Executivo, mas todos os atos dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário quando atividades administrativas são exercidas.

Assim, podemos adotar para definição de controle pelo Estado, o texto a seguir:

O poder de fiscalização que sobre elas (organizações) exercem os órgãos do poder judiciário, legislativo e o executivo, com o objetivo de garantir a conformidade de suas atuações com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico. (DI PIETRO, 1998, p. 478)

Você, eventualmente, pode ter conhecimento de algumas práticas de controle pelo Estado. Vamos explicitar algumas, nos parágrafos seguintes, a título de exemplos.

No ordenamento jurídico brasileiro, o controle é viabilizado pela elaboração do orçamento federal, prevista na CF/88, artigo 165, Capítulo **Das Finanças Públicas**.

Outro instrumento de controle é a Lei de Licitações e Contratos da Administração Pública, ou Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993.

Conheça mais da CF/88 acessando <<http://tinyurl.com/56mypb>>. Acesso em: 18 nov. 2010.

A disciplina *Plano Plurianual e Orçamento Público* abordou essa discussão com detalhes, chamando atenção também para a Lei de Responsabilidade Fiscal. Em caso de dúvida, retorne ao livro-texto dessa disciplina e faça uma releitura cuidadosa.

A CF/88 estabeleceu que obras, serviços, compras e alienações fossem contratados mediante processo de licitação pública (art. 37, XX). Com base nesse artigo foi editada a Lei n. 8.666/93 que estabelece normas gerais para esses casos. Essa lei busca assegurar, em última instância, a proposta mais vantajosa para a Administração Pública, procurando dessa forma maior controle no gasto dos recursos públicos.

Como o assunto contempla um grande conjunto de conhecimentos e de práticas, selecionamos alguns tópicos importantes para o exercício do controle operacional, definidos para a Administração Pública, quais sejam: os objetivos, as áreas de resultados, os tipos de controle do Estado e como eles evoluíram ao longo do tempo. Vamos analisar, mesmo que de forma sucinta, cada um deles.

Objetivos do Controle pelo Estado

Com base no conceito de controle, podemos explicitar, a partir do posicionamento de vários autores, três objetivos principais das ações de controle do Estado sobre as organizações prestadoras de serviços públicos, a saber:

- ▶ **Proteger os ativos públicos:** as ações de controle devem estabelecer um conjunto de normas que impeça o uso indevido de recursos públicos ou, pelo menos, assegure a rápida detecção dessas situações.
- ▶ **Diminuir o risco de tomadas de decisões incorretas:** as ações de controle devem implementar um sistema de informações que apoie a tomada de decisão correta nos três ciclos de gestão: políticas públicas; planos e programas; e ações operacionais.
- ▶ **Conseguir adesão às políticas públicas:** as ações de controle devem ser implementadas de modo a indicar, aos diversos níveis da organização prestadora de serviços públicos, a forma como políticas públicas, planos e programas e ações operacionais estão alinhados.

Relativamente a esses objetivos mencionados, é importante você lembrar sempre que:


- ▶ O conjunto de normas mencionado no primeiro objetivo considera os princípios do Direito Público e do Direito Administrativo e está subordinado às definições da Constituição Federal vigente.
- ▶ A decisão correta implica considerar os princípios da Administração Pública, conforme definido na CF/88, no artigo 37, que consiste em: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.
- ▶ O alinhamento dos três objetivos de controle deve também ser indicado à sociedade, isto é, deve visar à transparência dos atos dos gestores públicos.

As ações de controle de que tratam os três objetivos explicitados são organizadas sob a forma de um sistema, por esse motivo você pode ter ciência dos chamados “sistemas de controle”.

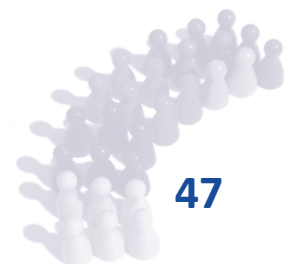
Sobre controle, apresentamos uma definição inicial na introdução desta seção. E sobre sistema? Você sabe defini-lo? Já ouviu falar desse termo?

Você, certamente, já deve ter lido reportagens a respeito dos desafios relativos aos sistemas de saúde, aos sistemas de educação, aos sistemas de segurança etc. Entendemos aqui, numa definição geral do termo, sistema como um conjunto de objetos com afinidades e atributos que interage com o meio ambiente e se comporta como uma entidade unitária global para a qual a compreensão do problema depende da visualização do todo.

Com base nessa definição, elaboramos um conceito de sistemas de controle para uso em nossa disciplina. Desse modo, descrevemos esse conceito como o conjunto integrado de organizações, do Estado e da sociedade, e os correspondentes mecanismos e ferramentas que



Vamos tratar desse assunto, de forma detalhada, na Unidade 3, mas no momento é importante que tenhamos um entendimento inicial sobre ele.



orientam e apoiam a realização de atividades e de procedimentos de ajustes de condutas, das orientações e dos gestores públicos, face aos desvios identificados entre o que foi previsto e a situação real, no contexto dos três ciclos de gestão:

- ▶ políticas públicas;
- ▶ planos e programas; e
- ▶ ações operacionais.

Contudo, não se limite a essa nossa definição. Você poderá ter acesso a outras definições ou mesmo construir uma como referencial pessoal para seu estudo, mas o importante é não esquecer que todo sistema tem um objetivo, no caso presente, os três explicitados anteriormente.

É importante também destacar que o sistema de controle pode ser visualizado em duas perspectivas, a perspectiva normativa abrangendo o previsto nos arcabouços legais da União, Estados e municípios, e a perspectiva diretiva abrangendo os objetivos e metas estabelecidos nas atividades de planejamento nos três níveis de gestão que temos considerado.

Você notou que está faltando explicitar claramente um objetivo que trate do aprendizado, da organização e de todos os atores envolvidos, viabilizado pelas ações de controle? Você seria capaz de formulá-lo para o controle pelo Estado?

Os resultados de aprendizado da etapa de controle serão estudados, no contexto das ações operacionais de prestação de serviços públicos, na Unidade 2. Vamos agora abordar um segundo aspecto tão importante quanto a necessidade de entendimento dos sistemas de controle pelo Estado – são os critérios ou as áreas de resultados.

Áreas de Resultados do Controle pelo Estado

Conforme você pôde observar na leitura dos materiais deste curso, as palavras “objetivos” e “resultados” são empregadas, às vezes, como sinônimos. Mas, para esta nossa disciplina, os objetivos estão relacionados à etapa de planejamento – formulação ou definição de objetivos –, e os resultados são relativos aos produtos gerados nas ações implementadas, considerados a partir dos objetivos planejados.

Tanto as etapas de avaliação quanto as etapas de controle do ciclo PEAC relacionam os objetivos aos resultados para identificação de desvios e a consequente implantação das respectivas ações de ajustes.

Leia o parecer, a seguir, referente à análise de um controle. É uma situação fictícia que estamos usando como recurso didático para esclarecer o entendimento do termo “resultados”.

Nos últimos três anos, a Autarquia conseguiu cumprir 100% das metas fixadas para o Programa de Vacinação, apresentando, no entanto, reexecuções de 5% dos atendimentos realizados por conta de erros diversos ocorridos nos processos de prestação de serviços. Houve, mesmo assim, uma redução de casos da doença superior a 30% do esperado. Também foram observadas implantações de novas rotinas nos processos de trabalho, as quais reduziram as reexecuções de 20% para os atuais 5%. Sugere-se manter os investimentos no programa de melhoria dos processos de trabalho.

Perceba que vários resultados foram alcançados em áreas ou em segmentos distintos. O primeiro resultado – que cumpriu 100% das metas fixadas – refere-se à área que denominamos de eficácia, em que se relaciona o que foi previsto ou programado com o que foi executado.

O segundo resultado – reexecução de 15% dos atendimentos – faz referência à área que denominamos de eficiência e nela relaciona-se o que foi produzido com os recursos utilizados. Se as reexecuções forem reduzidas, a produtividade do uso de recursos aumentará.

O terceiro resultado – redução superior a 30% dos casos da doença – diz respeito à área que denominamos efetividade, isto é, aos efeitos ou aos impactos das ações de vacinação realizadas.

Já o quarto resultado – diminuição de reexecuções por conta da implementação de novas rotinas – refere-se à área de relevância do aprendizado, ou seja, a organização aprendeu com seus erros e com seus acertos.

Sendo assim, podemos definir o Sistema de Controle a partir dos pressupostos que os resultados devem ser obtidos internamente e externamente à organização (dimensões intrínseca e extrínseca) e devem abordar os aspectos das dimensões substantivas e da dimensão instrumental, o que de certa forma contemplaria as quatro áreas de resultados que abordamos, conforme mostramos na Figura 10.

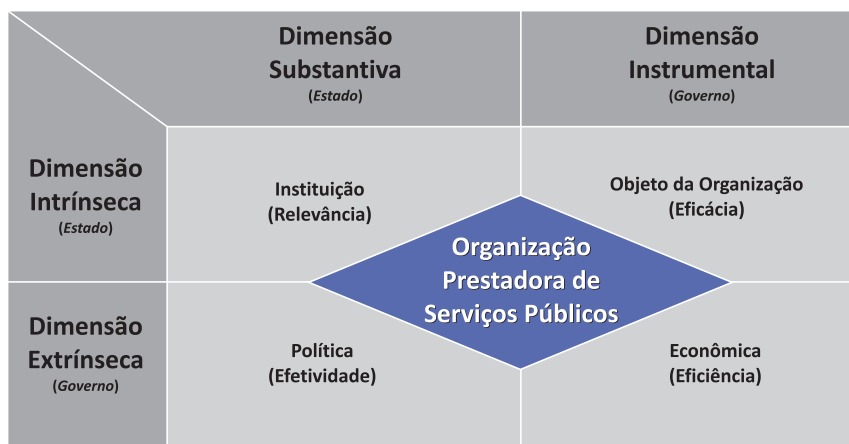


Figura 10: Áreas de resultados – critérios
 Fonte: Adaptada de Sander (1982)

Para avançar na compreensão da Figura 10, leia com atenção as definições, a seguir, para algumas palavras que não são de uso comum.

- ▶ Intrínseca – interna.
- ▶ Extrínseca – externa.
- ▶ Substantiva – essencial, fundamental, básica.
- ▶ Instrumental – meio, recurso para uma utilidade.

Quanto ao melhor entendimento dos resultados de eficiência, de eficácia, de efetividade e de relevância, esses serão obtidos a partir de estudos mais aprofundados que serão realizados na Unidade 3.

Você deve estar achando o tema controle importante ou interessante, mas, com certeza, muito complexo. Concordamos como você e, por esse motivo, o assunto continuará sendo estudado nas Unidades 2 e 3 desta disciplina.

Vamos continuar com o que programamos para esta seção, abordando os tipos de controle operacional pelo Estado.

Tipos de Controle Operacional pelo Estado

Os órgãos do Estado que exercem o controle dos recursos públicos por meio de fiscalizações contábeis, financeiras, orçamentárias e patrimoniais, estão determinados nos artigos 70 a 74 da CF/88.

Estão previstos, expressamente, dois níveis de controle pelo Estado: o controle interno de cada Poder e o controle de caráter externo realizado pelo Poder Legislativo e pelo Poder Judiciário.

Existem, todavia, outras tipologias para o controle operacional na Administração Pública; algumas mais abrangentes, outras mais profundas. A que vamos utilizar prevê o exercício de três tipos de controle: o controle interno ou administrativo; e, os controles externos, legislativo e judicial, que são de uso mais frequente.

Controle Interno ou Controle Administrativo

De acordo com Meirelles (1998, p. 548) o controle administrativo:

[...] é todo aquele que o Executivo e os órgãos de administração dos demais Poderes exercem sobre suas próprias atividades, visando mantê-las dentro da lei, segundo as necessidades do serviço e as exigências técnicas e econômicas de sua realização.

Na esfera do Poder Executivo federal, esse controle é denominado supervisão ministerial e se processa por meio da orientação, coordenação e controle das atividades dos órgãos subordinados ou vinculados ao ministério.

Os meios pelos quais o controle administrativo se efetiva são predominantemente de dois tipos:

- ▶ a fiscalização hierárquica, que é “[...] exercida pelos órgãos superiores sobre os inferiores da mesma Administração, visando a ordenar, coordenar, orientar e corrigir suas atividades e agentes” (MEIRELLES, 1998, p. 549); e
- ▶ o controle dos recursos administrativos, que são “[...] todos os meios que podem utilizar os administradores para provocar o reexame do ato pela própria Administração Pública”. (DI PIETRO, 1998, p. 589)

A Constituição de 1988 previu, em seu artigo 74, Título IV, Capítulo I, Seção IX, que os três Poderes deveriam manter, “de forma integrada”, um Sistema de Controle Interno com as seguintes finalidades:

I – avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II – comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III – exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV – Apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional. (BRASIL, 1988)

No âmbito do Poder Executivo federal, o Sistema de Controle Interno foi inicialmente regulamentado pela Lei n. 10.180, de 6 de fevereiro de 2001, sendo integrado à Secretaria Federal de Controle Interno, como órgão central, e pelos órgãos setoriais vinculados ao Ministério das Relações Exteriores, ao Ministério da Defesa, à Advocacia-Geral da União e à Casa Civil. Vários ajustes legais estão sendo realizados desde então para adequar o sistema às demandas do Estado.

Os Estados e municípios podem implementar os respectivos sistemas de controle interno, mas esse processo ainda se mostra com evolução mais lenta e desigual nessas esferas de governo.

Controle Externo – Legislativo

Segundo Meirelles (1998), o controle legislativo ou parlamentar caracteriza aquele exercido pelos órgãos legislativos (Congresso Nacional, Assembleias Legislativas e Câmaras de Vereadores) ou por comissões parlamentares sobre determinados atos do Poder Executivo, na dupla linha da legalidade e da conveniência pública, caracterizando-se como um controle eminentemente político, indiferente aos direitos individuais dos administrados, mas objetivando os superiores interesses do Estado e da comunidade.

No campo do controle legislativo, duas instâncias assumem posição de relevo pelo potencial que suas ações têm de favorecer o controle da administração: as Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs) e os Tribunais de Contas, nas três esferas.

Nos termos do artigo 71 da Constituição Federal, Título IV, Capítulo I, Seção IX, o Congresso Nacional exerce parte desse controle “[...] com o auxílio do Tribunal de Contas da União”. Por essa singularidade, muitos autores dividem o controle legislativo em duas vertentes: o controle político, realizado pelas casas legislativas; e o controle técnico, que compreende as fiscalizações financeiras, patrimoniais, orçamentárias, contábeis e operacionais realizada com apoio dos Tribunais de Contas, e tendo por finalidade apreciar os atos públicos de gestão quanto aos aspectos da legalidade, da legitimidade, da economicidade, da eficiência e da eficácia.

Controle Externo – Judicial

O controle judicial ou judiciário é aquele “[...] exercido privativamente pelos órgãos do Poder Judiciário sobre os atos administrativos do Executivo, do Legislativo e do próprio Judiciário quando realiza atividade administrativa” (MEIRELLES, 1998, p. 576)

No direito brasileiro é adotado o sistema de jurisdição una, segundo o qual o Judiciário detém o monopólio da função jurisdicional. O fundamento desse sistema está no artigo 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal, ao determinar “[...] que veda à lei excluir da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito [...]” (BRASIL, 1988). Portanto, “[...] qualquer que seja o autor da lesão, mesmo o poder público, poderá o prejudicado ir às vias judiciais”. (DI PIETRO, 1998, p. 603)

Podem ser usados, para reparação ou anulação de atos da administração, os vários tipos de ação previstos na Legislação Ordinária. Entretanto, a Constituição prevê as seguintes “[...] ações específicas

de controle da Administração Pública, às quais a doutrina se refere com a denominação de remédios constitucionais” (DI PIETRO, 1998, p. 612): o habeas corpus, o habeas data, os mandatos e as ações.

Como você pode concluir, as especificidades do controle pelo Estado e a utilização de conhecimentos dos preceitos legais exigirão dos gestores públicos, em particular daqueles que atuam no nível operacional, competências que nem todos, individualmente, possuem.

Para apoiar os responsáveis pela execução, as organizações públicas, sempre que possível, instalam áreas de assessoramento jurídico, que devem ser acionadas pelos gestores de forma sistemática, para evitar problemas futuros.

Evolução Histórica dos Controles

Convém destacar que existem outras tipologias para o controle, a exemplo daquela que considera a origem dos controladores, assim teríamos:

- ▶ Controle parlamentar – exercido pelos políticos.
- ▶ Controle processual – exercido pelos burocratas.
- ▶ Controle social – exercido pela sociedade.

Essa classificação se torna útil quando a intenção é analisar a evolução histórica dos controles, conforme a seguir.

O primeiro controle da ação do governo foi o controle parlamentar e seu principal desafio era, e continua sendo, obter um tipo de sistema de governo que equilibre os Poderes.

Essa forma de controle pode ficar prejudicada caso haja um exagerado predomínio do Executivo, o que poderia exigir o fortalecimento dos instrumentos de controle do Legislativo e do Judiciário.

Em seguida, vemos crescer o espaço do poder dos burocratas com o controle processual, que é fundamental na fiscalização dos governos com: o controle das constitucionalidades das decisões e das garantias dos direitos dos cidadãos frente aos governantes, a fiscalização e as auditorias das contas públicas e a ação de promotores no controle da política. Os controladores são habitualmente burocratas do Executivo e com *status* diferenciado dos controladores do Legislativo e do Judiciário.

Apesar de ter sua existência garantida há décadas, o controle pela sociedade ganha espaço com a Constituição Federal de 1988 – A Constituição Cidadã.

O controle social exercido por mecanismos de participação popular independe dos poderes públicos; faz dos cidadãos controladores dos governantes, não apenas em períodos eleitorais como, também, ao longo do mandato dos representantes eleitos. Trataremos a seguir desse tipo de controle, com algum detalhamento e, desse modo, iremos conhecê-lo melhor.

CONTROLE PELA SOCIEDADE E SUAS DEMANDAS PARA O CONTROLE OPERACIONAL

O controle pela sociedade ou controle social, de forma ampla, deve ser entendido como uma parte do processo administrativo, pois partindo da concepção de democracia representativa, o processo de planejamento, de execução e de controle administrativo do Estado poderia ser examinado com a seguinte sequência de etapas: anseios da sociedade; proposta do candidato/gestor público; eleição/designação; planejamento (PPA, LDO, LDA); execução; controle e atuação por vias democráticas. (SILVA, 2002)

Integração: controle pelo estado e controle pela sociedade

O entendimento anterior traz a ideia de que os controles pelo Estado e pela sociedade não somente são complementares, mas devem atuar de forma integrada. Silva (2002) mostra essa visão por meio da Figura 11, a qual apresentamos para sua análise.

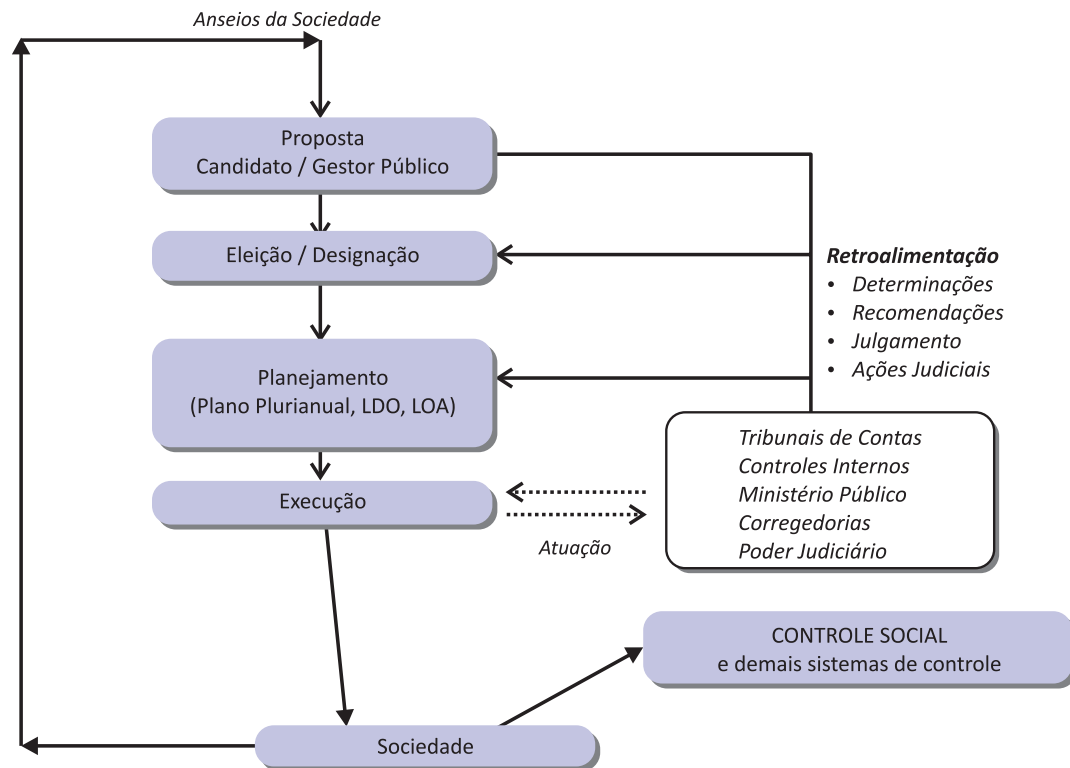


Figura 11: Esquema de controle social na Administração Pública
 Fonte: Adaptada de Silva (2002)

Observe no modelo esquemático da Figura 11 a “execução” e veja o caráter central e o papel estratégico da Gestão Operacional, que estamos estudando.

Controle Social: transparência e *accountability*

Desde 1988, tem se mostrado cada vez mais claro, e sobre isso há certo consenso, que um dos princípios básicos que norteará o Estado Futuro implica a exigência de que o segmento político preste contas de suas ações ao público, garantindo maior transparência dos atos dos governantes e de suas estruturas burocráticas.

Em outros termos, as instituições estatais e as demais organizações que operam com recursos públicos teriam um desempenho melhor se suas ações fossem acompanhadas e controladas. A utilização efetiva de diferentes formas de avaliação e de monitoramento das políticas e dos decorrentes planos e programas e das ações operacionais seriam ampliadas, transparentes e garantiriam o surgimento de formas alternativas de controle.

O conceito de *accountability* foi inicialmente estudado por Frederic Mosher, citado por Campos (1990), nos anos de 1980, como sinônimo de responsabilidade objetiva ou a obrigação de uma pessoa ou de uma organização de responder perante outra pessoa por alguma coisa. Seria, numa versão livre da ideia, a responsabilidade ética de prestar contas.

E o conceito de transparência em princípio constitui parte dessa responsabilidade ética de prestar contas, mediante a facilitação do acesso à informações para que a tomada de contas possa ser efetiva.

Transparência e *Accountability* são conceitos interdependentes, pois o exercício do controle social somente pode ocorrer quando forem implementados, de forma ampla, instrumentos informacionais de divulgação das ações de governo e estruturas para receber e para processar as reclamações da população.

Sendo assim, podemos perceber que o controle social, a transparência e a *accountability* não podem ser consideradas questões totalmente equacionadas, pois as discussões sobre estratégias, oportunidades e custos envolvidos nas suas implementações continuarão em discussão por longo tempo.

Para encerrar esta Unidade e verificar seu entendimento desta seção, realize a Atividade 2. Nela, você terá que identificar os fluxos de recursos físicos, informacionais ou organizacionais mais críticos no Sistema de Controle Público, disponível no final desta Unidade, cujo objetivo é analisar a forma mais efetiva de alocar recursos escassos no Sistema de Controle Público.

Resumindo

Considerando o que apresentamos até aqui, esperamos que o entendimento, a identificação e a caracterização dos três ciclos de gestão estejam mais claros para você. Vamos deixar registrado, no Quadro 2, um resumo dos principais aspectos das variáveis analisadas para cada um dos três ciclos de gestão.

		CICLO DE GESTÃO DE:		
		POLÍTICAS PÚBLICAS	PLANOS E PROGRAMAS	AÇÕES OPERACIONAIS
VARIÁVEIS	1. Importância relativa das etapas no ciclo.	Formulação e Implantação.	Todas as Etapas.	Execução.
	2. Modelo de gestão preponderante.	Descritivo e Participativo.	Prescritivo e Participativo.	Prescritivo.
	3. Indicativos de institucionalização.	Documentos legais e de Divulgação.	Múltiplos e Variados: - Arcabouço legal e normativo. - Planos e programas.	Leis, Normas, Manuais.
	4. Modelo dos processos decisórios.	Político.	Processual e Político.	Racional e Processual.
	5. Sistemas informacionais de apoio.	Sistemas de Monitoramento do Ambiente e Indicadores de Bases Públicas, Estatais e ONGs.	- Sistemas para orçamento e finanças. - Sistemas de acompanhamento de planos.	- Sistemas para as áreas de apoio administrativo e financeiro. - Sistemas para a receita pública.

Perceba que o ciclo de gestão das ações operacionais é obrigatório, pois sem ele não se concretiza a prestação de serviços públicos em qualquer esfera do Estado e nas organizações não estatais, mas sua interdependência dos ciclos de gestão de nível superior exige dos gestores operacionais habilidades importantes para acompanhar e atuar junto aos gestores de outras instâncias, com seus modelos de gestão próprios.

Sendo proativos, os gestores operacionais podem contribuir para que as situações-problema, as quais mostramos na introdução desta Unidade, sejam minimizadas. Você concorda?

Vimos também nesta Unidade que o controle operacional na prestação de serviços públicos é tema estratégico pelo seu papel no alcance dos resultados de eficiência, de eficácia e de efetividade das organizações que prestam esses serviços. Essas organizações, por usarem recursos públicos, estão sujeitas às restrições definidas em arcabouços legais e normativos próprios, o que torna a legalidade também uma área de resultados crítica, monitorada e avaliada continuamente pelos sistemas de controle.

Evidenciamos ainda que dos vários tipos de controle operacional praticados pelo Estado, ganha espaço, com a Constituição Federal de 1998, o controle pela sociedade, colocando como áreas de resultado a transparência e o *accountability*, esta última indicando a necessidade de prestar contas.

Por fim, vimos que a etapa de controle operacional, para as organizações e para os gestores públicos, pode caracterizar uma oportunidade de aprendizado importante para o desenvolvimento e a institucionalização da prestação de serviços públicos; transcendendo, assim, o tradicional papel repressivo e, às vezes, punitivo das ações de controle.



Atividades de aprendizagem

Para verificar seu entendimento, procure realizar as atividades que foram elaboradas com o objetivo de reforçar os conteúdos expostos nesta Unidade; de apoiar sua participação nos processos de construção conjunta do conhecimento que planejamos; e de ajudá-lo na aproximação das situações práticas de Gestão Pública no que se refere ao tema: Gestão Operacional. Em caso de dúvidas, não hesite em consultar seu tutor.

Para realizar as atividades, siga as orientações a seguir:

- ▶ Valide e ajuste estas atividades de aprendizagem com seu tutor ou professor.
- ▶ Estas atividades foram previstas para serem executadas à medida que forem assinaladas na leitura das seções Uniformizando Conceitos e Expectativas, Ciclos de Gestão na Administração Pública, e Controle Operacional e as Demandas do Estado e da Sociedade. Se você precisar de aprofundamentos ou de conhecimentos adicionais, consulte as Referências.
- ▶ Escolha as ações-alvo considerando a facilidade que você tem para coletar informações sobre elas; por exemplo: entrevistas, leituras de documentos legais, planos e relatórios e acesso a sites específicos etc.

- ▶ Lembre-se de que todas as atividades são simulações de análises iniciais para verificar sua compreensão geral dos temas abordados, empregadas em situações reais.
 - ▶ Todas as atividades têm respostas abertas, não existe apenas uma resposta considerada verdadeira ou correta. Os resultados dos trabalhos devem ser entendidos como percepções, e não como diagnósticos aprofundados.
1. Nesta atividade vamos contextualizar a Gestão Operacional face às gestões de nível superior. O objetivo é analisar o impacto dos ciclos de gestão de políticas públicas e de planos e programas no ciclo de Gestão Operacional.

Orientações específicas

- ▶ Responda às questões a seguir.
 - ▶ Em caso de dúvida, faça uma releitura da primeira seção – *Uniformizando Conceitos e Expectativas*.
 - ▶ Para complementar sua pesquisa, busque pelo tema: Campanhas de Vacinação contra Poliomielite, acessando *sites* de saúde: federal, estadual e municipal; jornais ou revistas.
 - ▶ Registre suas respostas para discuti-las com seu tutor, ou mesmo com seus colegas.
- a) Qual política pública de nível federal trata do tema?
- b) Qual programa do PPA contempla a ação nacional?
- c) Quais papéis dos Estados e dos municípios na prestação desse serviço público têm a característica de “nacional”?

2. Vamos agora identificar os fluxos de recursos físicos informacionais ou organizacionais mais críticos no sistema de controle público. O objetivo desta atividade é analisar a forma mais efetiva de alocar recursos escassos no Sistema de Controle Público.

Orientações específicas

- ▶ Em caso de dúvida, faça uma releitura da seção Controle Operacional e as Demandas do Estado e da Sociedade, na Unidade 1.
- ▶ Analise novamente a Figura 9, Controle Operacional – visão global.
- ▶ Identifique três fluxos críticos para o Sistema de Controle Público: um físico, um informacional e um organizacional.
- ▶ Responda às proposições elencadas a seguir.
- ▶ Registre suas respostas no AVEA a fim de discuti-las com seu tutor, ou mesmo com seus colegas.
 - a) Por que o recurso físico selecionado é crítico? Se insuficiente, qual o impacto?
 - b) Por que o recurso informacional selecionado é crítico? Se insuficiente, qual o impacto?
 - c) Por que o recurso organizacional selecionado é crítico? Se insuficiente, qual o impacto?

UNIDADE 2

GESTÕES OPERACIONAIS CRÍTICAS



OBJETIVOS ESPECÍFICOS DE APRENDIZAGEM

Ao finalizar esta Unidade, você deverá ser capaz de:

- ▶ Uniformizar entendimentos de serviços públicos, de processos e de projetos no âmbito da Gestão Operacional;
- ▶ Diferenciar as principais características da gestão de processos e da gestão de projetos e respectivas contribuições para cumprimento dos planos de ação e para a institucionalização da prestação de serviços públicos; e
- ▶ Examinar os diversos aspectos das gestões de carga e capacidade na prestação de serviços públicos, considerando as categorias básicas desses serviços.

GESTÃO INTEGRADA DE PROCESSOS E DE PROJETOS

Caro estudante,

Conforme programado, estudaremos, nesta Unidade, as etapas de planejamento e de execução da gestão das ações operacionais. Para tanto, vamos, em primeiro lugar, centrar nossa atenção na etapa de execução das ações operacionais, nos processos e nos projetos, que podem ser entendidos como conjuntos de diferentes atividades executadas para prestar os serviços públicos.

Em seguida, analisaremos a etapa de planejamento, que no caso do ciclo de gestão das ações operacionais, contempla a programação dos trabalhos que serão realizados para atender as demandas dos usuários dos serviços públicos. Para essa programação, vamos estudar as duas variáveis que definem a programação: carga e capacidade.

Gestão de processos, gestão de projetos e gestão de carga e de capacidade são as gestões críticas que escolhemos para a disciplina e serão tratadas nesta Unidade 2.

Veja quantos temas estamos introduzindo nesta Unidade: processos, projetos, carga e capacidade! Para todos eles você, com certeza, já possui um entendimento, mas para usá-los na Gestão Operacional vamos precisar construir definições mais adequadas a esse contexto.

Esse é o nosso desafio, vamos lá? Bons estudos e diante de qualquer dúvida procure esclarecê-la com seu tutor.

A Administração e a Engenharia de Produção são duas áreas do conhecimento que servirão de base para compreender melhor as etapas de planejamento e de execução do ciclo PEAC para a Gestão Operacional.

Face às limitações da disciplina, porém, vamos nos restringir a abordar as variáveis e os temas mais importantes dessas gestões. As metodologias de gerenciamento de processos e de projetos, bem como aquelas que sustentam a programação da execução dos serviços, têm sido contempladas em várias publicações, e no momento oportuno indicaremos a você alguns exemplos.

Por esse motivo, em um primeiro momento, você pode considerar que as informações são mais detalhadas e em maior volume do que aquelas apresentadas nas disciplinas do módulo básico.

Muitos dos conhecimentos que vamos apresentar tiveram origem na prática das Gestões Operacionais da prestação de serviços; e você poderá contribuir para aprimoramento delas quando estiver exercendo suas atribuições nas organizações que prestam serviços públicos.

Vamos recordar que a Gestão Operacional tem como objetivo garantir a prestação de **serviços públicos**, conforme orientações legais e aquelas fornecidas pelas gestões de nível superior, atendendo às expectativas de prazo e de qualidade dos diversos usuários e beneficiários.

Os serviços públicos prestados pelas organizações estatais, ou mesmo por aquelas que são legalmente incumbidas desta tarefa, todavia, são caracterizados por uma grande variedade. Pense em como são diferentes os conjuntos de ações operacionais de uma prestação de serviço de saúde e de uma prestação de serviço educacional.

Nos ciclos de gestão de nível superior esta variável tem impacto muito menor nas definições e na implementação dos mecanismos e dos instrumentos de gestão do que naqueles usados no ciclo de gestão das ações operacionais.

Ao longo de todo Curso de Especialização, um termo permeou todas as disciplinas, o “serviço público”, sempre tratado de forma genérica e ampla.

Desta variedade de serviços públicos decorre a complexidade e também a diversidade das ações operacionais necessárias para a realização dos atendimentos aos diversos usuários e beneficiários desses serviços. Daí a necessidade de trabalharmos pelo menos dois tipos distintos de ações operacionais: dos processos e dos projetos.

Assim, programamos, nesta seção, abordar, em primeiro lugar, os conceitos: serviços públicos, processos e projetos, para uniformizar entendimentos, visto que essas palavras comportam múltiplas interpretações. Em seguida, vamos estudar a importância dos gerenciamentos dos processos e dos projetos na prestação de serviços públicos e a integração das atividades desses dois gerenciamentos.

CONCEITOS BÁSICOS: SERVIÇOS PÚBLICOS, PROCESSOS E PROJETOS

Com relação a esses termos tão importantes para a Gestão Operacional, os funcionários e os gestores das organizações públicas não possuem o mesmo entendimento e isso também ocorre com os diversos autores que escrevem sobre a Administração Pública.

Vamos, portanto, estabelecer um entendimento comum para nossa disciplina com o objetivo de facilitar os estudos programados, iniciando com os serviços públicos.

Serviços Públicos: categorias

Para fins da disciplina *Gestão Operacional*, vamos adotar a definição de Di Pietro (1999) que considera serviço público como

toda atividade material que a lei atribui ao Estado para que a exerça diretamente ou por meio de seus delegados, com o objetivo de satisfazer concretamente as necessidades coletivas sob o regime jurídico total ou parcialmente público.

Essa é uma dentre as muitas conceituações formuladas por teóricos da Administração e dos Direitos Público e Administrativo. Como você pode perceber, diante da definição que escolhemos, o tema merece maiores estudos.

Isso posto, vamos buscar maior entendimento classificando os serviços públicos em categorias, que levam em consideração as grandes classes de necessidades da sociedade, são elas:

- ▶ socioambientais;
- ▶ infraestrutura de uso comum; e
- ▶ intervenção legal.

Para os serviços públicos, que atendem às necessidades socioambientais, existe uma **relação direta** dos usuários com o Estado, ou entidades que receberam delegação para a prestação desses serviços, vamos denominá-los Serviços de Atendimento Direto. Podemos ainda classificá-los em duas subcategorias:

- ▶ os serviços públicos de Atendimento Direto organizados em sistemas administrativos, formalmente instituídos por instrumentos legais e normativos; e
- ▶ os serviços públicos de Atendimento Direto ainda não sistematizados.

Exemplos do primeiro caso são os sistemas de saúde, de educação e, mais recentemente, o sistema de assistência social, que ora não se encontra no mesmo nível de institucionalização dos dois primeiros citados. Outros serviços dessa categoria começam a ser sistematizados, a exemplo do sistema de segurança pública, mas é importante que você saiba que a institucionalização desses sistemas é um processo técnico-administrativo, político e legal bastante demorado.

Por esse motivo alguns serviços de assistência social, de segurança e de meio ambiente ainda são prestados de forma não sistematizada ou integrada.

É adequado estabelecer essa distinção em duas categorias, pois, para a segunda, o papel das entidades não estatais, organizadas em redes na prestação de serviços públicos, diretamente aos usuários, tem sido de fundamental importância.

Para a categoria de prestação de Serviços Públicos de Disponibilização de **Infraestrutura**, podemos ainda identificar três subcategorias, a saber:

- ▶ infraestrutura física;
- ▶ infraestrutura de conhecimentos científicos e tecnológicos; e
- ▶ institucional e de fomento.

Exemplos da primeira subcategoria seriam as disponibilizações de infraestruturas de transporte, de comunicação, de energia elétrica, entre outras. Na segunda subcategoria, podemos citar os sistemas de ciência e tecnologia, que disponibilizam serviços relacionados ao conhecimento; e, para a terceira categoria, podemos citar o papel das políticas públicas e os financiamentos pelo Estado, disponibilizando meios para o desenvolvimento econômico e social.

Finalmente, para a categoria de prestação de Serviços Públicos de **Intervenção Legal**, podemos entendê-los em duas subcategorias:

- ▶ a regulação voltada para a ação do Estado aos agentes de mercado; e
- ▶ a intervenção para ação do Estado nos diversos segmentos da sociedade.

Exemplos da primeira subcategoria seriam os serviços prestados pelas agências reguladoras, ao passo que licenciamentos e autorizações seriam exemplos da segunda subcategoria.

Para sumarizar o que estudamos sobre as categorias de serviços públicos, elaboramos para você a Figura 12. Analise-a com atenção.

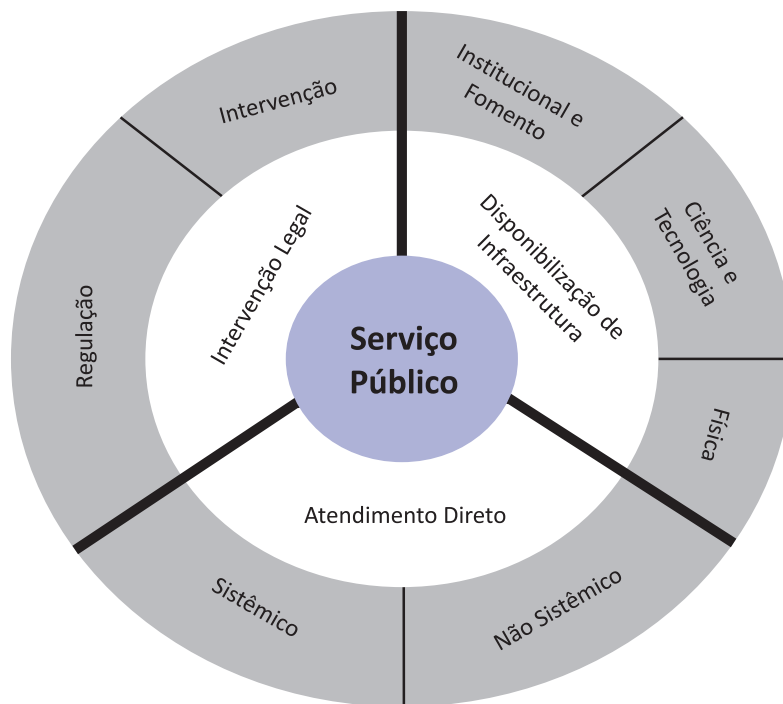


Figura 12: Serviços públicos: tipologia instrumental específica
 Fonte: Elaborada pela autora deste livro

Essa divisão em categorias e subcategorias que apresentamos é apenas um recurso didático e específico para a nossa disciplina. Você com certeza encontrará outras formas de categorizar os serviços públicos que vão depender de para que e de como serão utilizadas.

Os serviços públicos são prestados à sociedade por meio de organizações que executam ações operacionais sempre orientadas por lei e por normas específicas para cada tipo de serviço. São essas ações que estudaremos a seguir.

Ações Operacionais

Da mesma maneira que procedemos aos serviços públicos, vamos agrupar essas ações em grandes categorias utilizando como critério a frequência com que são realizadas.

Algumas são executadas apenas uma vez, a exemplo da realização de um curso específico para um determinado grupo de gestantes em um posto de saúde público. Outras são realizadas de forma permanente e contínua como a fiscalização das estradas de rodagem. Finalmente, existem ações que são periódicas ou sazonais, um exemplo próximo da nossa realidade é a declaração de pessoas físicas que fazemos anualmente. Para entender melhor esses três tipos de ação, analise a Figura 13 que preparamos para você.

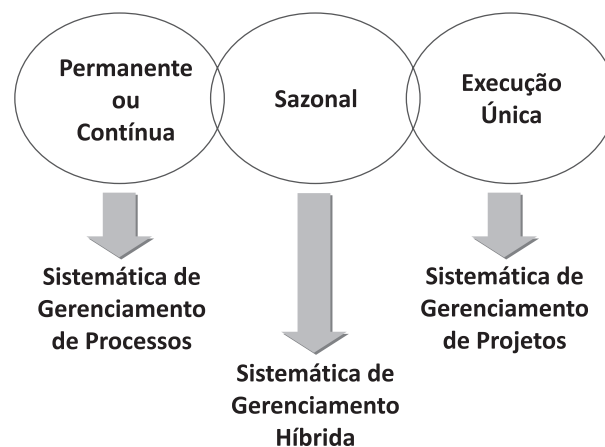


Figura 13: Categorias de ações como objetos da Gestão Operacional
Fonte: Elaborada pela autora deste livro

Perceba que cada categoria de ações exige sistemáticas de gerenciamento diferenciadas. Note também que associamos a ação permanente e contínua à palavra processo e à ação de execução única com o termo projeto.

Acho que agora você deve compreender melhor o modelo de gestão de quatro etapas aplicado à Gestão Operacional. Vamos recordar essas etapas, que apresentamos na Unidade 1, substituindo

a expressão ações operacionais por processos e projetos. Veja o resultado da descrição do ciclo de gestão PEAC, a seguir.

- ▶ **Planejamento (P)**: modelagem de processos e projetos e cronogramação das respectivas ações.
- ▶ **Execução (E)**: execução de ações de processos e projetos.
- ▶ **Avaliação (A)**: monitoramento e avaliação das ações de processos e projetos.
- ▶ **Controle (C)**: controle operacional: ajustes na execução de processos e projetos.

Vamos agora construir, ou uniformizar, entendimentos sobre cada um dos objetos de ação da Gestão Operacional, processo e projeto. Eles serão fundamentais para referenciar todos os demais itens da Unidade 2.

Processos: modelo básico

Você já deve ter encontrado a palavra **processo** em vários momentos da sua vida, com significados diversos. Vamos a alguns exemplos.

- ▶ A realização deste trabalho não deve ser considerada como uma ocorrência eventual, mas sim como um **processo**.
- ▶ Ele deve abrir um **processo** contra a organização para recuperar o que já foi pago até agora.
- ▶ Este **processo** não leva a lugar algum.
- ▶ O **processo** administrativo que estamos analisando ainda está na etapa inicial.
- ▶ Devemos enfatizar o **processo** e não o produto.
- ▶ Essa tarefa faz parte de um processo muito maior.

Algumas ideias merecem destaque, quando terminada nossa leitura, quais sejam:

- ▶ A ideia de continuidade no tempo.
- ▶ A ideia de sequência de atividades ou etapas.
- ▶ A ideia de geração de resultados ou produtos.

A partir dessas ideias centrais a **definição que usaremos** em nosso livro de Gestão Operacional de ações na Administração Pública é a de que processo é um conjunto de atividades (tarefas, procedimentos etc.), executadas de forma sequencial e contínua no tempo, necessárias e suficientes para geração de um resultado ou de um produto para um interessado, em contextos diretivos, normativos (leis e normas), de recursos (meios) e de aprendizado específicos.

Você pode construir ou adotar outras se julgar necessário.

Veja a Figura 14, que elaboramos para você fixar melhor esse entendimento. Procure entendê-la, pois esta representação será usada em vários momentos de estudos nesta Unidade.

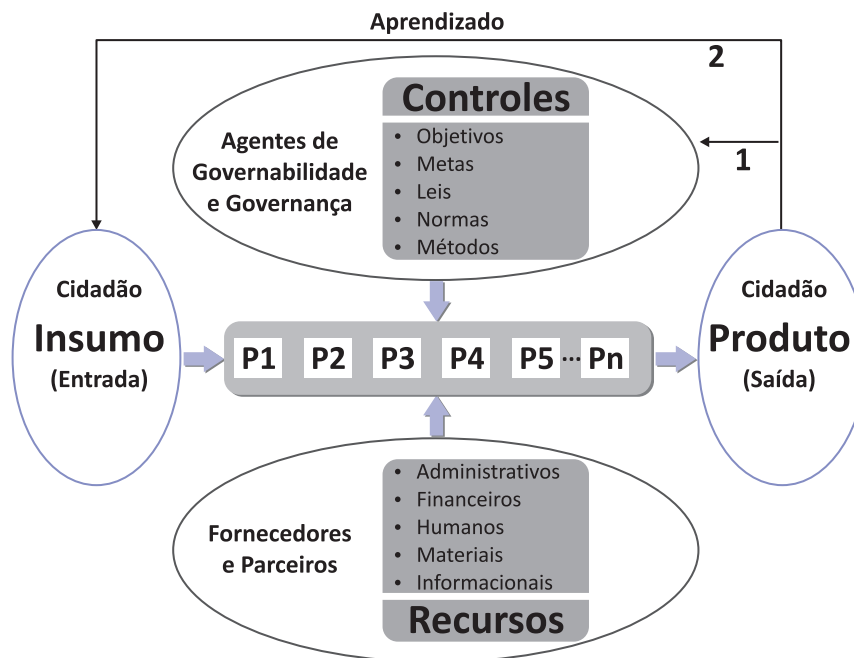
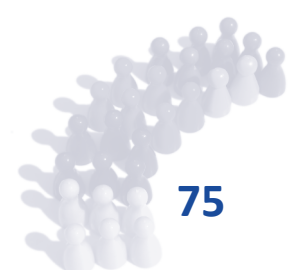


Figura 14: Representação de um processo na Administração Pública
 Fonte: Elaborada pela autora deste livro



Vamos juntos analisar os elementos da Figura 14 correlacionando-os à definição que apresentamos para o termo processo. Como recurso, vamos escolher uma prestação de serviço como exemplo: um atendimento médico em um posto de saúde pública. Passemos à análise:

- ▶ **Conjunto de atividades (tarefas, procedimentos):** localize na figura 14 P1, P2, P3,..., Pn, essas indicações representam a recepção do paciente, o preenchimento de fichas, o atendimento pelo médico, o fornecimento de medicamentos e a liberação do paciente.
- ▶ **Execução de forma sequencial:** veja na Figura 14 que os procedimentos são executados um após o outro, representando as atividades que mencionamos anteriormente.
- ▶ **Atividades contínuas no tempo:** a cada paciente que busca atendimento, todas as atividades do conjunto são executadas.
- ▶ **Atividades necessárias e suficientes para a geração de um resultado ou produto:** para que o paciente se considere atendido, isto é, para que o resultado esperado seja alcançado, é necessário que todas as atividades sejam realizadas.
- ▶ **Para um interessado:** localize na Figura 14 duas representações do cidadão, no caso o paciente. No início do processo, à esquerda, o cidadão traz o que definimos como insumos (as entradas, isto é, informações pessoais e sobre os sintomas ou as necessidades que o levaram a procurar o posto de saúde). À direita, o cidadão é liberado com orientações e medicamentos para complementar o tratamento de saúde.
- ▶ **Em contextos diretivos (...) específicos:** localize na parte superior da Figura 14 os controles: objetivos, metas, leis e normas que orientam a realização das atividades. Esses controles são fornecidos pelos agentes

de **governabilidade*** e pelos agentes de **governança***. Podem ser anotados como agentes de governabilidade o Legislativo, que define as leis; os ministérios ou secretarias supervisoras, que elaboram as normas; os conselhos de medicina, que estabelecem regras de conduta; e muitos outros que exercem funções diretivas e normativas.

- ▶ **Em contextos de recursos (...) específicos:** encontre na parte inferior da Figura 14 os recursos: administrativos – instalações do posto de saúde; financeiros – recursos orçamentários e financeiros para o pagamento de despesas; humanos – médicos, enfermeiros e demais auxiliares técnicos e administrativos; e informacionais – diversos arquivos informatizados ou não.
- ▶ **Em contextos de aprendizados específicos:** preste atenção nas duas flechas da Figura 14 que têm origem no cidadão ou paciente (produto – saída) depois de o serviço ter sido prestado. Essas setas se dirigem da direita para os: controles (no centro), e para o cidadão ou paciente (insumo – entrada), à esquerda. Essa representação sinaliza que ao final de um processo, tanto o usuário dos serviços como os agentes de governabilidade e governança aprenderam com o que fizeram de certo e com o que fizeram de errado e, conseqüentemente, acerca do que precisa ser melhorado. Os usuários podem aprender como solicitar os atendimentos e como é importante fornecer as informações corretas. Os gestores podem com o aprendizado melhorar as rotinas de trabalho e as sistemáticas de gerenciamento.

***Governabilidade** – é a relação entre as variáveis que o ator controla e não controla no processo de governo, variáveis essas ponderadas pelo seu valor ou peso para a ação do ator. Quanto mais variáveis decisivas ele controla, maior é a sua liberdade de ação e maior é para ele a governabilidade do sistema. Fonte: Elaborado pela autora deste livro.

***Governança** – são padrões de articulação e cooperação entre atores sociais e políticos e arranjos institucionais que coordenam e regulam transações entre e através das fronteiras do sistema econômico. Fonte: Elaborado pela autora deste livro.

Depois dessa análise conjunta, o que você acrescentaria na definição de processos, ou na Figura 14, ou em ambos, para que se apresentassem totalmente compatíveis?

Retorne a Figura 9, na Unidade 1, e localize o que estamos chamando núcleo básico do processo e, mais especificamente, considere a forma como se inicia o processo, alguns chamam de acionamento ou de “gatilho”.

O importante nesse momento é ratificarmos que todas as prestações de serviços públicos, independente da categoria a que pertençam, são viabilizadas por meio de processos sujeitos a orientações legais e normativas.

Nem todos os processos, porém, são iguais e, a exemplo do que apresentamos anteriormente para os serviços e para as ações, vamos também classificá-los em categorias. Para nosso objetivo de aprendizado nesta Unidade, três são suficientes.

O critério utilizado considera primeiramente o **núcleo básico** da representação do processo, que envolve o cidadão (usuário, beneficiário ou interessado), as entradas (insumos) dele provenientes, os procedimentos ou os passos executados para execução do serviço e as saídas (produtos e serviços) resultantes dessa execução.

Vamos à classificação escolhida.

Processos: a pedido, programados ou híbridos

Ao falarmos de processos, uma questão importante a ser considerada é a forma de acionamento da ação de prestação de serviços, pois essas ações podem constar de planos de ação ou podem ser eventuais, ou não programadas.

De forma análoga, os processos podem ser acionados de forma exógena, pelo interessado (ação demandada), gerando então **processos a pedido**; ou, então, acionados de forma endógena por planos de ação, produzindo então **processos programados**. É importante também considerar o caso, bastante frequente, em que as duas situações ocorrem para uma mesma prestação de serviços, os **processos híbridos**.

Para esclarecer um pouco melhor o entendimento desses três tipos de processos, elaboramos as Figuras 15, 16 e 17 para uma análise. Veja as diferenças. Elas serão importantes para o que estudaremos na seção gestão de carga e de capacidade.

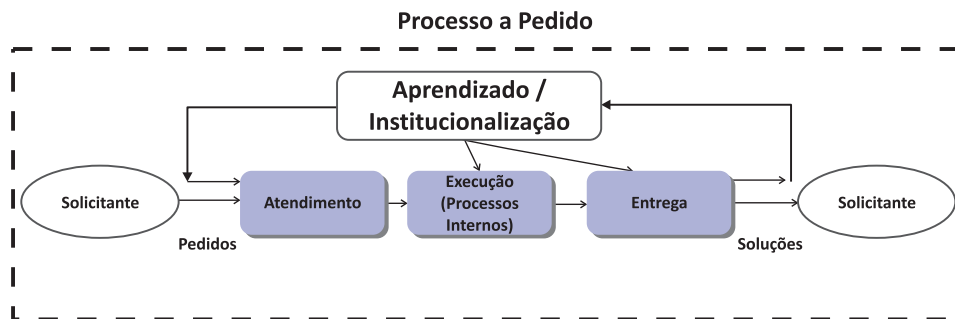


Figura 15: Representação simplificada dos processos a pedido
 Fonte: Elaborada pela autora deste livro

Observe que essa representação é derivada daquela que mostramos na Figura 14, com algumas alterações, a saber:

- ▶ Não desenhamos os **controle** e os **recursos** como forma de simplificar o esquema.
- ▶ O cidadão foi denominado, mais especificamente, de solicitante.
- ▶ As atividades (P1, P2, P3,..., Pn) foram agrupadas em quatro macroatividades: atendimento, execução dos processos internos, entrega e aprendizado/institucionalização.
- ▶ Os relacionamentos com o solicitante especificam claramente: os pedidos e as soluções. O exemplo que abordamos na seção Processos – Modelo Básico é representativo dessa categoria – processos a pedido.

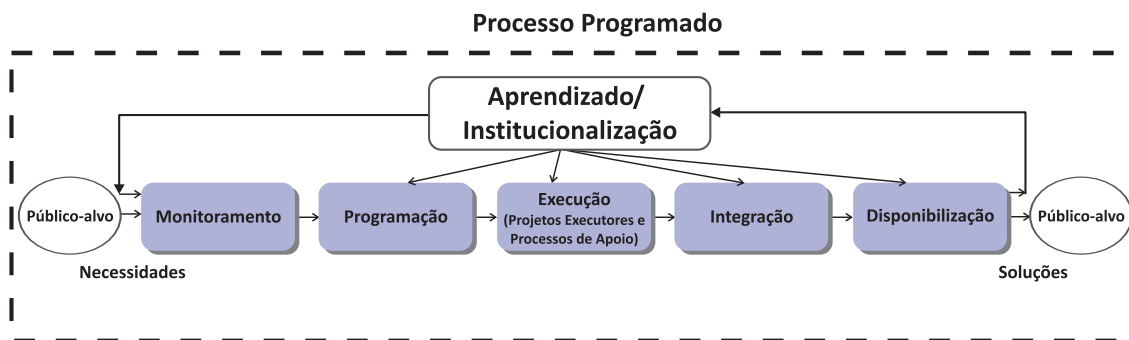


Figura 16: Representação simplificada dos processos programados
Fonte: Elaborada pela autora deste livro

Note que nessa representação do processo programado também não desenhamos os controles e os recursos. Também, relativamente à Figura 14, vamos destacar algumas alterações que, como você verá, soam diferentes daquelas que mencionamos para o processo a pedido.

- ▶ O cidadão, substituído pelo solicitante no processo a pedido, para o processo programado, recebe o nome de público-alvo.
- ▶ As relações com os públicos-alvo são especificadas como necessidades e soluções.
- ▶ As atividades (P1, P2, P3,..., Pn) foram agrupadas em seis macroatividades: monitoramento; programação; execução de projetos e processos de apoio; integração; disponibilização; e aprendizado/institucionalização.

Para entender melhor, acompanhe um exemplo de processo programado que descrevemos a seguir:

Como **primeira macroatividade**, uma secretaria de educação municipal monitora, isto é, mantém sob acompanhamento permanente, os potenciais usuários de cursos profissionalizantes a distância na área de informática, esses constituem um conjunto de pessoas denominado público-alvo. Como **segunda macroatividade**, são realizados estudos e programado um **portfólio*** de cursos que são distribuídos entre três

***Portfólio** – conjunto de serviços que podem ser prestados por uma organização. Fonte: Elaborado pela autora deste livro.

instituições da região para serem desenhados ou formulados em um determinado período.

Já a **terceira macroatividade** abrange um conjunto de ações de execução única que chamaremos de projetos, que serão executados em cada uma dessas organizações. Na secretaria ficam as ações centralizadas, realizadas de forma permanente, de acompanhamento, avaliação e controle dos projetos que são tarefas de gerenciamento.

A **quarta macroatividade** reúne os produtos dos projetos, as metodologias, os materiais didáticos e outros em uma solução integrada.

A **quinta macroatividade**, realizada após essa integração, é aquela em que o curso, na modalidade a distancia, é disponibilizado via internet para o público-alvo.

E, por fim, a **sexta macroatividade** é feita durante a aplicação do curso ao público-alvo, realizando avaliações e corrigindo os desvios identificados. Você está lembrado da etapa de controle que estudamos na Unidade 1? Pois, por meio daquele controle, os aprendizados da secretaria, que orientarão melhorias para todas as outras macroatividades, são concretizados.

Você notou que existem semelhanças entre os processos a pedido e programados? Mas conforme mencionamos, as formas de acionamento diferenciadas, uma externa – pelo solicitante – e a outra interna – pela programação – implicam a implementação de sistemáticas de gerenciamento distintas.

Como o usuário é agente nos processos a pedido e paciente nos processos programados, o controle social que estudamos na Unidade 1 será processado também de forma diferente.

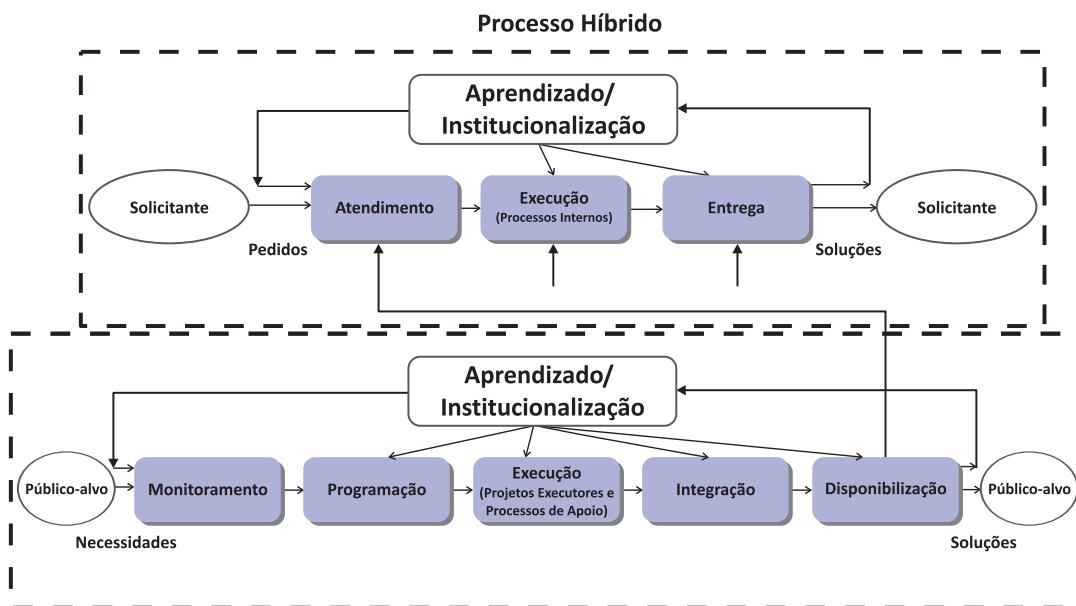


Figura 17: Representação simplificada dos processos híbridos
 Fonte: Elaborada pela autora deste livro

Vamos agora ao estudo dos processos híbridos, mostrados na Figura 17. De forma simplificada, podemos considerá-los como formados de duas partes, uma programada e outra a pedido.

Os processos híbridos são mais comuns do que você imagina. Pense no exemplo que estudamos para processos programados, caso fosse exigida matrícula presencial dos estudantes, nas diversas escolas do município. Teríamos um processo programado de prestação de serviços *on-line* e um processo a pedido para as matrículas, funcionando de forma integrada para a prestação desse serviço público educacional.

Vamos deixar com você uma pergunta para reflexão: como você percebe a relação entre os processos a pedido e programados e a proatividade da prestação de serviços públicos?

Como estamos trabalhando o cenário da Administração Pública, é importante destacarmos ainda que, independente da forma, tanto os processos a pedido como os programados e os híbridos devem considerar, em todas as etapas da execução, o disposto em instrumentos legais.

Apartir do exposto, poderíamos, então, dizer que as organizações públicas podem ser consideradas grandes coleções ou conjuntos de processos. Isso faz sentido para você?

Vamos agora apresentar alguns exemplos correlacionando esses três tipos de processos com as três categorias de prestação de serviços públicos apresentados na primeira seção desta Unidade – conceitos básicos: serviços públicos, processos e projetos.

Serviços de Atendimento Direto

- ▶ **Processo a pedido:** atendimento médico realizado por um hospital credenciado pelo Sistema Único de Saúde (SUS).
- ▶ **Processo programado:** atendimento do Programa Bolsa Família.
- ▶ **Processo híbrido:** atendimento de solicitação de matrículas no início do exercício por instituições de ensino da rede pública (em primeiro lugar as vagas são disponibilizadas de forma programada; em segundo lugar é realizado o atendimento a pedido).

Serviços de Disponibilização de Infraestrutura

- ▶ **Processo a pedido:** atendimento a uma solicitação de informações.
- ▶ **Processo programado:** manutenção de estradas de rodagem em um determinado trecho de uma rodovia específica.

- ▶ **Processo híbrido:** atendimento para instalação de fonte de energia elétrica em residência.

Serviços de Intervenção Legal

- ▶ **Processo a pedido:** expedição de autorização de pesca para pessoa física.
- ▶ **Processo programado:** operações realizadas pela polícia federal e polícias estaduais.
- ▶ **Processo híbrido:** recadastramento de contribuintes

Esses foram os principais tópicos que selecionamos para introduzir o tema **processo** na Unidade 2, porém, como constitui-se em um assunto bastante contemporâneo na administração de organizações, tanto privadas como públicas, você poderá conhecer mais sobre a matéria consultando as bibliografias que apresentamos ao fim deste livro-texto.

Projetos: gênese

Do mesmo modo que processo, a palavra **projeto**, em seus diversos significados, pode ser de seu conhecimento. Vejamos as afirmações a seguir:

- ▶ Esta mudança de cidade não fazia parte dos meus **projetos**.
- ▶ Entreguei meu **projeto** de monografia sem a necessária revisão.
- ▶ A casa desabou por falha no **projeto** de engenharia.
- ▶ Este candidato a prefeito não tem **projeto**.
- ▶ Comprei um livro de gerenciamento de **projetos** sociais.

Portanto, para tratarmos desse tema, no contexto da Gestão Operacional em geral, e na Administração Pública em particular, é fundamental explicitar qual definição está sendo usada.

De forma similar ao que destacamos para **processo**, as frases anteriores sugerem algumas ideias-força, dentre as quais destacamos:

- ▶ A ideia de uma ação que tem início, meio e fim, e não se repete.
- ▶ A ideia de que o produto é gerado ao final do projeto.

Com base nessas ideias, definimos, para utilizar neste livro-texto, que **projeto** é um conjunto de atividades (tarefas, ações, procedimentos) de execução única, necessárias e suficientes para obtenção de uma solução ou de um produto, em contextos diretivos, normativos, de recursos e de aprendizado específicos.

Você irá encontrar outras definições de projetos, como ação geradora de produtos, em livros e em outras publicações, e poderá escolher aquela que melhor se adequar ao contexto em que estiver atuando.

É importante termos claro também que, mesmo executados apenas uma vez, os **projetos** na Administração Pública precisam ter suas realizações previstas por definições legais, o que é bastante diferente do que observamos nas organizações privadas.

Mas como e por que surgem os projetos na Administração Pública?

Considerando a premissa anterior, existem três categorias básicas de fatos geradores dos projetos, conforme a seguir.

Inicialmente, podemos identificar projetos que são gerados para **implantar, descontinuar ou resolver problemas** detectados nos processos, que denominamos como recurso didático de processos-pai, são os **projetos transformadores**. Essa categoria de projetos configura-se como de iniciativa exógena. Veja os exemplos a seguir:

- ▶ **Projeto A:** formulado para implantar uma nova atribuição de um órgão público (sempre definida por um instrumento legal). Quando o processo responsável por essa atribuição estiver funcionando normalmente, o projeto é então encerrado.
- ▶ **Projeto B:** formulado em situação inversa ao projeto A. Um ato legal extingue a atribuição de um órgão público, e o processo existente precisa ser descontinuado. Nesse caso, um projeto é elaborado para definir o que fazer com os recursos até então alocados ao processo extinto, como os arquivos dos documentos gerados, a destinação dos técnicos e gerentes, a publicidade do encerramento, entre outros.
- ▶ **Projeto C:** formulado para melhorar o tempo de atendimento de um serviço prestado ao cidadão.

O processo precisa ser alterado em qualquer uma de suas variáveis. É bom você ter em mente a Figura 14. Assim, o projeto pode ser elaborado para melhorar as relações entre cidadão e organização, com treinamento do solicitante e do atendente, ou utilização de recursos tecnológicos na execução das atividades dos processos, ou revisão dos atuais procedimentos executados manualmente, entre outros.

Conforme estudamos anteriormente, podemos anotar outra categoria de projetos, que são aqueles executados na **macroatividade de execução** de um processo programado ou híbrido e foram gerados na **macroatividade de programação**. São os **projetos executores** de natureza endógena. Para visualizar melhor, retorne às Figuras 16 e 17 e localize as macroatividades de programação e de execução. Perceba que após a execução desses projetos, existem, nos processos programados e híbridos, duas etapas, contínuas ou permanentes, denominadas integração e institucionalização, que serão abordadas como exemplos a seguir.

Vamos então a um exemplo prático da situação que acabamos de descrever?

Considere uma política pública, formulada pelo Governo, para a área científica e tecnológica que define como prioridade a substituição da base tecnológica da produção industrial de calçados do País.

Logo, o órgão público responsável pela implementação da política imprime essa diretriz no **processo** de “desenvolvimento de tecnologias para a indústria de calçados” que, assim, programa as seguintes ações ou **projetos executores**:

- ▶ realização de um Curso de Especialização sobre tecnologias emergentes em máquinas e equipamentos de tratamento de couro;
- ▶ assinatura de um convênio com o Serviço Nacional da Indústria para capacitação de empregados do setor; e
- ▶ implantação de um programa de subsídios para importação de máquinas e equipamentos; entre outros.

Cada um desses **projetos** será executado e, ao final, uma atividade de integração será realizada para disponibilização de uma nova solução tecnológica para o público-alvo. Finalmente, são ainda analisadas as “lições aprendidas” que são incorporadas no processo de “desenvolvimento de tecnologias para a indústria de calçados”, que apresentará seu nível de institucionalização melhorado.

Considerando o exposto nessas duas situações, preparamos a Figura 18 para fixar seu entendimento sobre a gênese dos projetos no contexto dos modelos organizacionais centrados em processos.

Gênese dos Projetos

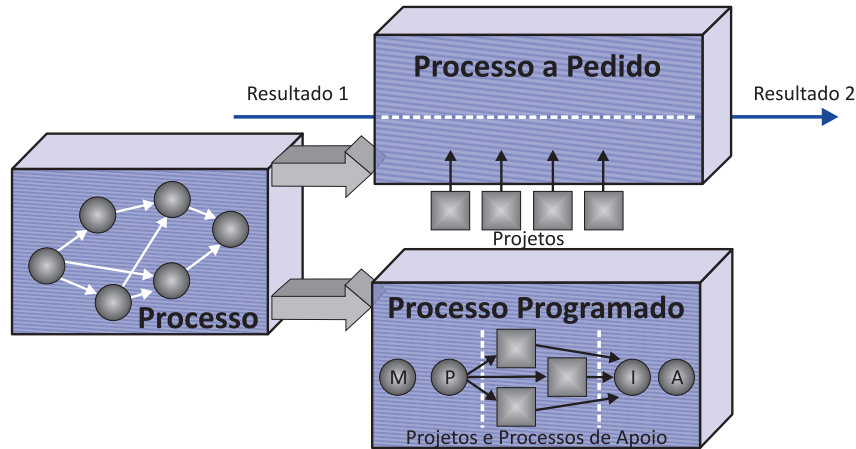


Figura 18: Gênese dos projetos
Fonte: Elaborada pela autora deste livro

Finalmente, podemos identificar uma terceira categoria de projetos, aqueles usados para operacionalizar determinadas ações “fora da rotina” dos processos a pedido. Exemplos bastante frequentes são decorrentes da formação dos tradicionais “grupos de trabalhos”.

Esses grupos recebem incumbências de realizar ações, normalmente prioritárias e, algumas vezes, com características diferenciadas, em termos dos contextos diretivos, normativos e de aprendizado, do processo a pedido, a que se referem essas ações, isto é, ao processo-pai.

Podemos citar, como exemplos, a reexecução de um pedido em regime emergencial e o tratamento de pedidos que não atendem aos requisitos estabelecidos, entre outros. Como você pode deduzir, esses projetos, mesmo emergenciais, são **projetos executores**, pois geram produtos e serviços.

É importante deixarmos claro ainda que essas categorias de projetos são apenas recursos didáticos para fins do presente livro-texto, você poderá usar outras categorias caso julgue necessário.

Encerrando nossos estudos sobre **processos e projetos**, é importante destacar que essas ações podem estar integradas, formando

o que chamamos de **programas**. Essa forma de desenhar programas tem se mostrado de grande utilidade na elaboração dos planos de ação e dos planos diretores para a Administração Pública.

Para a gestão integrada das ações relativas a uma determinada prestação de serviço público, a associação processos e projetos é considerada imprescindível.

Definir e caracterizar **projetos** e **programas**, sempre relacionados a um processo-pai, considera o fato de as organizações públicas sempre executarem prestações de serviços previstos em arcabouço legais e normativos e, também, de a institucionalização da prestação de serviços se dar por meio do aprendizado dos processos.

Tendo ficado mais claro o entendimento de processos e de projetos, sempre associados, vamos, a partir de agora, abordar as questões relevantes ao gerenciamento integrado dessas ações.

GERENCIAMENTO INTEGRADO DE PROCESSOS E DE PROJETOS

A atividade de gerenciamento das ações operacionais, executada de forma sistematizada ou não, acompanhou os vários estágios de desenvolvimento do trabalho organizacional: das operações da manufatura à prestação de serviços, dos produtos como objetos concretos e tangíveis aos serviços com grande conteúdo informacional ou de conhecimento.

Historicamente, a sistematização das ações de gerenciamento, tanto de processos como de projetos, ocorreu, em um primeiro

momento, no âmbito interno de cada organização, com a geração de sistemáticas próprias e a elaboração de manuais proprietários.

Contudo, somente a partir da segunda metade do século XX é que esses temas passaram a fazer parte, de maneira significativa, das agendas acadêmicas e do setor de editoração de livros e revistas. A partir daí, a produção de livros, de textos e até de ferramentas de apoio, algumas informatizadas, intensificou-se de tal forma que, hoje, existem até mesmo instituições para certificação da qualidade dos produtos associados às diversas metodologias de gerenciamento formuladas.

Essa evolução ocorreu principalmente porque havia demanda das organizações da iniciativa privada, o que explica, em um primeiro momento, o reduzido investimento na geração de metodologias específicas para lidar com a complexidade das organizações da Administração Pública.

De forma diversa de outros setores públicos, organizações militares e científicas institucionalizaram, há bastante tempo, metodologias de gerenciamento de projetos adequadas às respectivas necessidades. E, mais recentemente, com o apoio de organismos internacionais, as organizações dos setores social e ambiental passaram também a trabalhar com soluções metodológicas de gerenciamento de projetos.

Face ao exposto, consideramos que a transposição de metodologias de gerenciamento do setor privado e do terceiro setor para o setor público, ou mesmo internamente no âmbito público, é um tema que merece a reflexão dos gestores.

Objetivos do Gerenciamento Integrado de Processos e de Projetos para Serviços Públicos

É fundamental na Gestão Pública o exercício efetivo do gerenciamento, de forma integrada, dos processos e dos projetos.

Para justificar essa afirmação é preciso ratificar algumas colocações feitas anteriormente, quais sejam:

- ▶ Os processos e os projetos são os instrumentos usados para viabilizar a prestação de qualquer serviço público.
- ▶ Os processos são imprescindíveis para realizar as ações consideradas como imperativos legais, da prestação de serviços públicos.
- ▶ Os projetos transformadores exógenos implantam, melhoram e descontinuum os processos a pedido, programados e híbridos.
- ▶ Os projetos executores endógenos implementam ações finalísticas dos processos programados.

Essas afirmações, como você pode observar, consideram uma ordem hierárquica que subordina os projetos aos processos. Tal fato é decorrente dos pressupostos da gênese dos projetos, mostrada na Figura 18, anteriormente apresentada. Volte a ela e localize novamente os dois tipos de projetos: exógenos ou transformadores e endógenos ou executores.

A necessidade, todavia, de pensar nas ações operacionais integradas centradas nas necessidades dos usuários e dos beneficiários da prestação de serviços públicos é bastante recente. Anteriormente, as atividades eram agrupadas por natureza do conhecimento exigido para sua execução, formando as **funções***. Essa é uma visão que podemos chamar de endógena.

Mesmo o entendimento de processos como atividades sequenciais, isto é, relacionados e visando ao atendimento público dos usuários, somente se popularizou como o “movimento de qualidade”, na segunda metade do século XX. Já os projetos são elementos organizacionais mais antigos e existem nos empreendimentos desde o início da organização do trabalho humano.

***Funções** – conforme definidas na Administração, prescindem da ideia de sequência de atividade dos usuários e dos beneficiários dessas tarefas. Fonte: Elaborado pela autora deste livro.

Priorizar a institucionalização da prestação dos serviços públicos e das organizações que as implementam significa também considerar que os processos, sendo contínuos e permanentes e sujeitos às definições legais, são ações operacionais centrais, em torno das quais são desenhados os projetos. Por esse motivo, idealizamos o modelo gênese dos projetos abordado nesta seção.

Se você, entretanto, voltar sua atenção para as ações operacionais de uma determinada organização prestadora de serviços públicos, constatará que existe um grande conjunto de projetos desconectados dos processos organizacionais. Estes normalmente podem surgir para resolver problemas pontuais e emergenciais no dia a dia da prestação de serviços e, outros, são originários de exercícios de planejamento estratégico periódico.

As metodologias usadas nesses eventos, centradas em objetivos ou em problemas, como aquela citada na disciplina *Planejamento Estratégico Governamental*, normalmente identificam ações ou iniciativas sem priorizar sua associação às categorias de serviços e aos processos de prestação de serviços institucionalizados.

As ações operacionais, os processos e os projetos desintegrados levam as organizações a resultados de eficiência, de efetividade e de relevância aquém do desejado, conforme abordado na Unidade 1.

Vamos a seguir explicitar como se dá essa integração tão importante para a Gestão Operacional. Trataremos a integração processos e projetos em três grandes blocos: o primeiro foca a integração dos processos aos projetos transformadores; o segundo, os projetos executores programados; e, o terceiro, os projetos executores emergenciais.

Integração dos Processos com os Projetos Transformadores

Resgatando o que estudamos, podemos definir como projetos transformadores aqueles que transformam o conjunto de processos de uma organização, isto é, não geram produtos e serviços para os usuários, mas seus resultados são ações de desenvolvimento organizacional.

Esses projetos são originados por problemas de desempenho na prestação de serviços, apontados internamente pelas ações de controle operacional, ou externamente pelo Estado e pela sociedade.

Centrando nossa atenção nos processos a pedido, programados ou híbridos, vamos procurar identificar quais são os momentos em que os projetos transformadores precisam ser criados. Para tanto, observe a Figura 19, que preparamos para você. É um esquema normalmente utilizado para representar o ciclo de vida de uma organização usando um modelo explicativo da “curva em S”. Transpondo esse modelo para o ciclo de vida dos processos na prestação de serviços públicos, podemos fazer algumas leituras acerca do que apresentamos no esquema a seguir.

Volte a Unidade 1 para recuperar conhecimentos desse tema, caso julgue necessário.

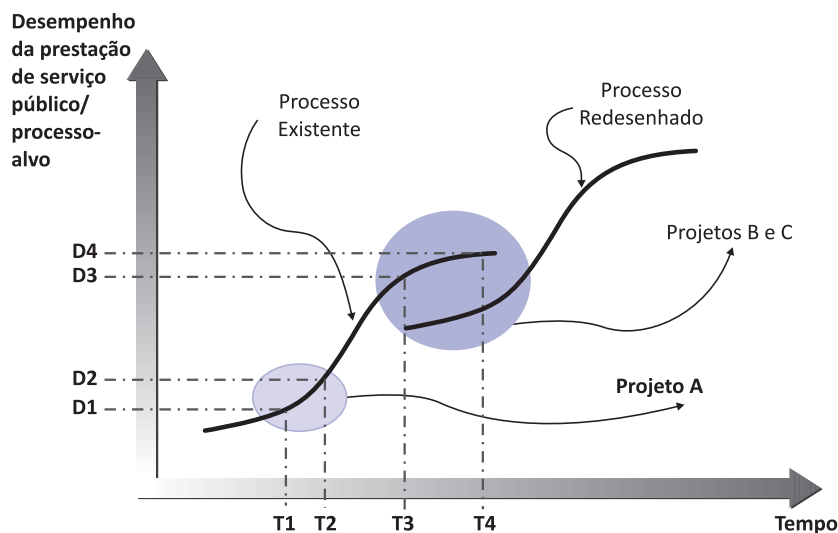


Figura 19: Projetos transformadores no ciclo de vida dos processos
 Fonte: Elaborada pela autora deste livro

Observe a primeira curva S, ela sinaliza que um processo, como instrumento para prestação de um serviço público, tem um limite de desempenho. Quando o processo foi formulado, um determinado **desempenho desejado** foi considerado como condicionante do seu desenho. Essa configuração do processo parte de um desenho inicial (D1), que pode ser melhorado continuamente. Mas, a partir de um ponto limite, o processo se mostra inadequado ao atendimento das demandas do público-alvo, com desempenhos aquém do desejado (D4), implicando problemas de legitimidade para a organização pública, que operacionaliza o atendimento. É o momento de redesenhar o processo.

Sendo assim, podemos então destacar dois momentos importantes no gerenciamento do desempenho de um determinado processo:

- ▶ **Momento 1:** para melhorar a prestação de serviços que apresenta um desempenho de D1 para o desempenho D2, em um intervalo de tempo de T1 a T2, precisamos de um Projeto A para alterar algumas das variáveis do processo vigente. Volte à Figura 14 e veja algumas variáveis que podem ser alteradas:
 - ▶ Na relação com o cidadão/usuário, podemos alterar a forma como realizamos o atendimento ou o monitoramento (entradas ou insumos) ou como realizamos a entrega ou a disponibilização (saída ou produtos).
 - ▶ No que se refere aos controles, podemos alterar as orientações diretivas, como as metas, ou a orientações normativas, como os métodos de trabalho.
 - ▶ O conjunto de recursos também pode se adequar para dar conta do que foi previsto para a execução do processo.
- ▶ **Momento 2:** para mudar o desempenho de D3 para o desempenho D4, em um intervalo de tempo T3 a T4, precisamos de um Projeto B para descontinuar o processo vigente e também de um Projeto C para

implantar o novo processo. Muitas vezes, é formulado um único projeto para esses objetivos.

O mesmo raciocínio pode ser aplicado à segunda curva em S, também contemplando os eventos mencionados nos momentos M1 e M2, e o novo conjunto de atividades ou procedimentos (P1, P2, P3, ..., Pn) pode também sofrer alterações como aquelas que analisamos para a primeira curva em S.

Em síntese, podemos dizer que sem o **gerenciamento dos processos** e o devido acompanhamento da evolução do desempenho dele no tempo, o gestor não pode decidir, entre outras, sobre questões como:

- ▶ quando executar melhorias no processo existente;
- ▶ quando proceder à substituição de um processo por outro;
- ▶ qual seria o desempenho objetivado pelo novo processo; e
- ▶ quais seriam as características do projeto de redesenho, pois quanto maior for o novo objetivo fixado, relativamente ao anterior, mais capacidade transformadora deve ter o Projeto C.

E, também, sem o **gerenciamento dos projetos transformadores**, como garantir que as mudanças exigidas sejam implementadas no tempo e com os custos programados e, ainda, resultem nas alterações de desempenho pretendidas?

Vamos agora à segunda integração!

Integração dos Processos Programados e dos Projetos Executores

No caso mencionado no item anterior – Integração de Processos com os Projetos Transformadores – a integração entre processo e projeto acontece com o projeto se colocando externamente ao processo para transformá-lo.

Agora vamos analisar a integração entre processos programados e projetos executores, em que os projetos são endógenos aos processos. Para isso, é preciso que você volte as Figuras 16 e 17, as quais mostram a execução dos projetos como uma macroatividade dos processos programados e híbridos.

Você observou que as macroatividades de programação e de integração são fundamentais no processo, na sua totalidade, e são elas que garantem a integração dos projetos aos processos-alvo?

Perceba que na programação são gerados os múltiplos-projetos necessários para obtenção da solução integrada; mas na macroatividade é na integração que a solução integrada é resgatada para oferta ao público-alvo.

Muitas vezes, as etapas de programação e de integração não são executadas de forma sistemática, trazendo uma série de problemas para as organizações responsáveis pela execução desses processos. Apenas se concentrando na execução de projetos, que podem ser necessários, mas não suficientes, e sem a preocupação com a necessária integração, o público-alvo é atendido de forma fragmentada e o aprendizado e a institucionalização da prestação de serviços públicos ficam comprometidos. Isto é, resultados de efetividade, de eficácia, de eficiência e de relevância organizacionais não são sustentáveis.

Outra consequência problemática é que a organização pública em vez de ser entendida como “uma grande coleção de processos”, estes exigidos pelo papel legal e embasados ou orientados por dispositivos também legais, passa a ser compreendida como um “conjunto de projetos” que pode estar sujeito à contingência dos contextos situacionais externos, a exemplo das descontinuidades na Administração Pública, comuns nas alternâncias de governos. Como consequência, mais uma vez, o processo de institucionalização da prestação de serviços também é dificultado.

Finalmente, mas não menos importante, é que, quando não integrados, os projetos competem com processos pela alocação de recursos escassos, sejam eles humanos, tecnológicos ou financeiros. Essa competição, na maioria das vezes, pode desintegrar a instituição pública, colocando também em oposição os agentes e os intervenientes externos: público-alvo, parceiros, patrocinadores etc., dificultando a governabilidade da organização.

Sendo assim, cabe uma nova reflexão: como garantir o desenvolvimento e a institucionalização dos serviços públicos prestados e das organizações públicas que os implementam sem o gerenciamento integrado de processos e de projetos executores?

Você percebeu, ao longo da Unidade 2, nossa preocupação com tópicos como: mecanismos de institucionalização, desenvolvimento institucional, instituições e correlatos. Esse tema é bastante amplo e complexo e permite múltiplas abordagens e você pode recorrer à bibliografia indicada para a disciplina.

Por enquanto, vamos reforçar a ideia-força, de conotação essencialmente prática, que trazemos para este nosso livro-texto, de que somente os **processos de institucionalização** são capazes de garantir o desenvolvimento institucional das organizações, e que esses processos implicam a necessidade de gerenciamento integrado de processos e de projetos.

Integração dos Processos a Pedido e dos Projetos Executores Emergenciais

A integração dos processos a pedido e dos projetos executores emergenciais, apesar de não contar com uma macroatividade específica no processo a pedido, é tão importante e crítica quanto a integração tratada na seção anterior – Integração dos Processos Programados

e dos Projetos Executores – valendo para aquela todas as considerações apresentadas.

Veja a Figura 20 que procura representar, de forma esquematizada, essa nossa proposta.

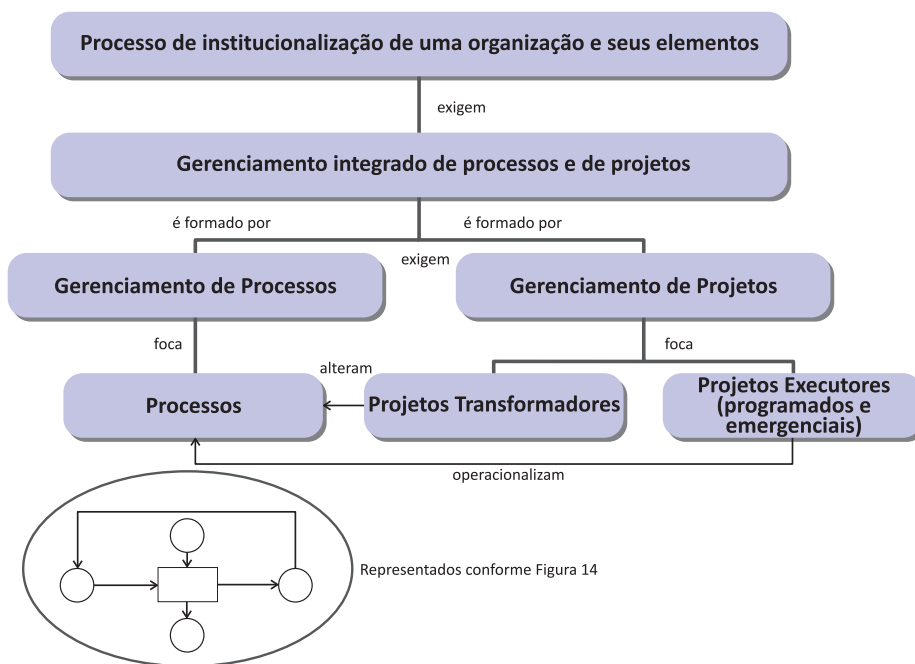


Figura 20: Gerenciamento integrado de processos e de projetos e a institucionalização
 Fonte: Elaborada pela autora deste livro

Para encerrar esta seção, realize a Atividade 1 disponível no final desta Unidade, cujo objetivo é ampliar o entendimento da complexidade do gerenciamento integrado de processo e de projeto.

GESTÃO DE CARGA E DE CAPACIDADE

Conforme temos discutido, nosso estudo trata de duas etapas do ciclo de gestão das ações operacionais. Na seção anterior – *Gestão Integrada de Processos e Projetos* – estudamos a etapa de **execução**, analisando os processos a pedido, programados e híbridos e, ainda, os projetos.

Apresentamos, também, razões importantes para que o gerenciamento dessas categorias de ação seja executado e gerenciado de forma integrada.

A partir de agora vamos centrar nossa atenção na etapa de **planejamento** do ciclo de gestão das ações operacionais, estudando uma gestão específica, a gestão de carga e de capacidade.

Essa gestão é importante para programar as prestações de serviços a serem realizadas, tanto para processos como para projetos, pois definem como, quando, onde, por quem e com quais recursos essas ações operacionais serão realizadas.

Você sabe por que essa gestão é crítica para a Administração Pública?

O principal motivo está relacionado ao fato de que as cargas, por serem decorrentes das demandas dos diversos públicos usuários, sempre crescentes, precisam ser atendidas com capacidade definidas e limitadas, isto é, recursos definidos pelos orçamentos públicos. Esse fato implica que os problemas referentes às demandas, não adequadamente

tratados pela gestão de carga e de capacidade, podem gerar impactos significativos nos resultados da prestação de serviços públicos.

Nesta seção, estudaremos alguns conceitos básicos da gestão de carga e de capacidade e, depois, veremos aspectos importantes desse tipo de gestão para as operações dos processos a pedido.

CONCEITOS BÁSICOS

Para introduzirmos esse tópico que trata de conceitos básicos, apresentamos, dois entendimentos bastante simples, mas úteis para o desenvolvimento desta seção. O primeiro traz uma nova perspectiva para o entendimento do **que é** gerenciar, ou gerir. O segundo é a definição de **quais são as fases básicas** do gerenciamento, considerando essa nova perspectiva.

Gerenciamento por Problemas

Gerenciar a prestação de serviços públicos, no nível operacional, significa: **resolver problemas, identificando e implementado a solução** mais adequada ao contexto das ações operacionais, implementadas por meio de processos e de projetos.

É lógico que para essa solução ser implementada, um grande número de questões, antecedentes e decorrentes, precisam ser resolvidas. Algumas são eminentemente técnicas, outras de natureza comportamental. Por essa razão é que a nossa disciplina, *Gestão Operacional*, é realizada após você ter cursado as disciplinas *Planejamento Estratégico Governamental e Comportamento Organizacional*.

No caso da Gestão Operacional, precisamos considerar que as soluções dos problemas dependem também de variáveis de gestão das políticas públicas e da gestão de planos e programas, como contextos

diretivos e normativos de níveis superiores. Como o problema maior da Gestão Operacional é atender aos diversos públicos usuários da prestação de serviços, os problemas operacionais, em âmbito mais específico, podem ser traduzidos por um conjunto de perguntas a serem respondidas, também, nesse espaço específico.

Por exemplo, imagine um **problema de programação** observado na atividade de atendimento de uma prestação de serviços públicos, operacionalizada por meio de um **processo a pedido**, que pode ser traduzido nas seguintes perguntas que precisam ser respondidas, tais como:

- ▶ Quem atender primeiro?
- ▶ Quais funcionários ou servidores serão alocados?
- ▶ Em que prazo será entregue a solução?
- ▶ Vamos usar o processo existente ou vamos testar o processo redesenhado?
- ▶ Quais informações devem ser fornecidas, e a quem, sobre o andamento do trabalho?
- ▶ O que pactuar com o solicitante?
- ▶ Como agir com os intervenientes políticos?

As soluções a serem implantadas poderiam ser:

- ▶ Rever a lista de prioridades.
- ▶ Contratar funcionários por prazo determinado.
- ▶ Adiar a implantação do novo processo.
- ▶ Estabelecer canais de comunicação emergenciais.
- ▶ Limitar as informações àquelas normalmente fornecidas ao superior hierárquico.
- ▶ Rever o contrato inicial.
- ▶ Realizar reunião prévia com os intervenientes políticos.

Essas listas de problemas/perguntas e soluções/ações podem ser construídas com detalhamentos diversos dependendo se estamos considerando o processo todo ou cada uma de suas macroatividades ou procedimentos.

Exemplos semelhantes, mas não necessariamente idênticos, você pode elaborar para as prestações de serviços públicos operacionalizadas com processos programados ou híbridos.

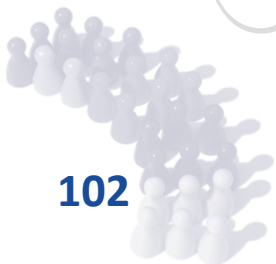
Após esse exemplo, podemos ratificar o entendimento que trouxemos para nosso estudo e afirmar que gerenciar operacionalmente é resolver os problemas que ocorrem na execução dos processos e dos projetos que viabilizam a prestação de serviços públicos, implementando as soluções escolhidas.

Você pode inferir que, face à grande variedade dos usuários, das categorias de prestação de serviços públicos e das ações operacionais implementadas por processos e/ou projetos, o gestor público irá se deparar com um conjunto de problemas e de soluções igualmente grandes e variados.

Muitas vezes, os gestores públicos, que trabalham no nível operacional, ressentem-se do excesso de leis, de normas e de procedimentos padronizados de sistemas informatizados inflexíveis e esse posicionamento, muitas vezes, é usado como justificativa para os atendimentos de prestações de serviços que geram reclamações dos usuários.

Quanto mais formalizada e normatizada, contudo, for a ação operacional, o processo e o projeto, mais estruturado será o processo decisório de equacionar problemas e identificar soluções, simplificando o trabalho gerencial. Nesse momento, você deve estar compreendendo melhor a utilidade da **Classificação dos Problemas de Decisão**.

Se você tiver dúvida, pode relembra, por meio da Figura 8, que apresentamos na Unidade 1.



Se gerenciar é resolver problemas, o gerenciamento é uma fonte de aprendizado significativo para os gestores e para as organizações públicas. O que você acha dessa afirmação?

Finalmente, é importante destacar que as competências críticas do gestor estão relacionadas ao domínio de metodologias (métodos, técnicas e ferramentas) de solução de problemas. As metodologias variam desde as mais simples, como aquelas utilizadas pelos programas de melhorias contínuas, como o “[5W e 2H](#)”, até aquelas que utilizam modelos matemáticos sofisticados.

Um dos tópicos mais críticos na aplicação de metodologias de gerenciamento centrada em problemas é a construção das relações de causa dos problemas analisados, isto é, da “[árvore de problemas](#)”. A qualidade dessa árvore como modelo explicativo dos problemas e da rede de interdependência, entre eles, é fundamental para uma Gestão Operacional efetiva.

Gerenciar por problemas, e mesmo usar estratégias de **ensino-aprendizagem**, centradas em soluções de problemas é uma das áreas de pesquisa em tecnologias e em metodologias às quais mais esforços dedicam os administradores e os professores, no mundo moderno.

Vamos agora construir um modelo explicativo alternativo ao modelo: planejamento, execução, avaliação e controle (PEAC) do ciclo de gestão, usando os pressupostos do gerenciamento por problemas, na Gestão Operacional.


Saiba mais

5W e 2H

Plano de ação simplificado formulado a partir de respostas a: *what* (o que fazer); *where* (onde); *why* (por que); *when* (quando); *who* (quem); *how* (como) e *how much* (quanto custa). É uma ferramenta do Gerenciamento pela Qualidade. Fonte: Elaborado pela autora deste livro.

Árvore de problemas

É uma representação da cadeia causa e efeito de problemas sob a forma de uma árvore, com o problema analisado na posição central, as causas abaixo (raízes da árvore) e as consequências acima (os galhos da árvore). Fonte: Elaborado pela autora deste livro.

 Fique atento às oportunidades que podem surgir para melhorar seus conhecimentos sobre esse assunto.

Se julgar necessário faça uma releitura dos estudos que fizemos na Unidade 1.

Até o momento, temos entendido o processo de gestão por meio do ciclo de gestão **PEAC**. Esse modelo foi utilizado também para estruturar os conteúdos da disciplina Gestão Operacional, pois, as etapas desse ciclo de gestão foram associadas às Unidades e às seções deste livro-texto.

Como modelos, porém, são instrumentos para determinados objetivos e usos, nesse momento é necessário buscar um outro modelo para nosso estudo de gerenciamento por problemas.

Escolhemos um modelo de quatro etapas que apresentamos a seguir; lembrando que outros modelos podem ser usados, dependendo do tipo e do contexto dos diversos problemas.

As fases básicas do gerenciamento por problemas, conforme os entendimentos anteriores, são:

- ▶ o estudo do problema;
- ▶ a tomada de decisão sobre a solução mais adequada;
- ▶ a implementação dessa solução; e
- ▶ a avaliação do impacto da intervenção.

Essas fases básicas, no entanto, variam em função da diversidade e da complexidade dos problemas que ocorrem no dia a dia da Gestão Operacional.

Antes de apresentar exemplos de alguns dos principais problemas do gerenciamento operacional relacionados a cargas crescentes, com capacidades limitadas, que ocorrem, normalmente, nas organizações estatais voltadas à prestação de serviços públicos, vamos refletir sobre o segundo conceito que trouxemos para esta seção: a relação carga e capacidade, para a entendermos melhor.

Carga e Capacidade

Da mesma forma que ocorreu com os termos processos e projetos, você, certamente, já deve ter encontrado as palavras **carga** e **capacidade** em vários momentos e situações da sua vida sendo usadas com significados diversos. Vamos a alguns exemplos para a palavra **capacidade**:

- ▶ Este funcionário não tem **capacidade** para realizar a tarefa.
- ▶ A **capacidade** desta represa está muito baixa para esta época do ano.
- ▶ O hospital municipal tem **capacidade** de atendimento de 300 pacientes por semana.
- ▶ Devemos fazer ajustes de **capacidade** de curto prazo para trabalhar com a flexibilidade exigida pelo público-alvo.

O que permeia todas essas afirmações é a ideia de volume ou qualidade de algo como recurso ou meio, que será usado para uma determinada finalidade. Esses volumes e qualidades podem ser representados de forma quantificada, ou não; ou, ainda, podem ter um caráter estático ou dinâmico (incorporando a variável tempo). Analise novamente os exemplos e identifique quais deles apresentam explicitamente a quantificação da capacidade e quais mostram o caráter dinâmico do volume ou da qualidade.

Como você pôde perceber, em função da **diversidade de significados** empregados para a palavra capacidade, faz-se necessário estabelecer a definição dela para uso no presente livro. Para tanto, é importante que você tenha em mente a representação de um processo na Administração Pública, que mostramos na Figura 14.

Tomando por base a Figura 14, o que seria a capacidade de um processo ou de um projeto?

Observe que agentes de governabilidade e governança fornecem normas, leis e métodos e que fornecedores e parceiros disponibilizam recursos diversos: administrativos, financeiros, humanos, materiais e informações para que as operações do processo sejam realizadas, gerando produtos e serviços para atendimento às demandas dos cidadãos. Essas duas categorias de meios têm como característica uma **capacidade potencial** de meios ou recursos. Parte dessa

Na primeira afirmação a palavra capacidade pode ser usada como sinônimo de competência. Voltaremos ao assunto nos próximos itens, quando estudarmos as variáveis de capacidade.

capacidade será **alocada** ao processamento operacional e podemos prever a existência de um **saldo**, ou de um **déficit** de **capacidade**, após essa alocação.

Isso posto, consideramos que o entendimento de capacidade como sendo o volume ou qualidade que um determinado conjunto de meios ou de recursos possuiu, ou apresenta, para satisfazer às necessidades de operação de processo e projetos, no contexto de atendimento a demandas específicas na prestação de serviços públicos, é adequado ao contexto de operação de um processo ou de projeto na Administração Pública. Para melhor entendimento, vamos aos exemplos:

- ▶ **Exemplo 1:** a capacidade (qualidade) de uma norma de esclarecer como deve ser processado o atendimento de pedidos que chegaram fora do prazo fixado.
- ▶ **Exemplo 2:** a capacidade (volume) de atendimentos emergenciais de um hospital público.

Com respeito, ainda, à definição ou ao entendimento da palavra **capacidade**, três questões precisam ser destacadas para o uso que faremos dela, neste livro-texto, quais sejam:

- ▶ A capacidade pode se referir aos **recursos** tangíveis ou intangíveis, mas também às competências entendidas como conhecimentos, habilidades e atitudes inerentes aos recursos (pessoas e organizações).
- ▶ A capacidade pode se apresentar adjetivada para representar situações (potencial alocado, disponível e outros) associadas apenas a um ou a mais elementos do conjunto de recursos (recursos humanos, normativos, governativo e outros) e, ainda, mensurada ou não.
- ▶ A avaliação da capacidade de um processo ou projeto considera sempre, de forma implícita, as necessidades das demandas a serem atendidas (capacidade como resposta à demanda).

De forma análoga ao tratamento da palavra **capacidade**, vamos abordar a palavra **carga**. Inicialmente, vamos apresentar algumas afirmações que contemplam a palavra **carga**:

- ▶ A **carga** horária desta disciplina é insuficiente para os conteúdos tratados.
- ▶ A **carga** emocional deste trabalho é muito grande.
- ▶ O pessoal de atendimento fica com a **carga** de resolver todos os casos não previstos na norma.
- ▶ A **carga** transportada é de 10 toneladas por mês.
- ▶ Esta organização traz a **carga** de muitas administrações desastrosas.

A ideia comum que perpassa todas essas afirmações é uma ideia de volume ou qualidade (peso, fardo) que uma demanda gera para quem for atendê-la, ou dar-lhe uma resposta. Ou seja, para atender a essa **carga**, decorrente de uma demanda, serão necessários recursos ou meios que tenham volume ou qualidade para atendê-la, isto é, que exista certa **capacidade** de atendimento.

Por esse motivo é que, nesta disciplina, as gestões de carga e de capacidade estão normalmente associadas e são consideradas críticas na Gestão Operacional da prestação de serviços públicos, nos quais as demandas são sempre crescentes e os recursos têm capacidades limitadas, ou inadequadas, conforme já mencionamos.

A partir dessas afirmações, podemos construir, da mesma forma que para a palavra capacidade, o entendimento da palavra carga, fundamental para avançarmos nos estudos das gestões integradas de carga de capacidade. Você já sabe fazê-lo?

Considerando, também, o contexto de operação dos processos e dos projetos na viabilização da prestação de serviços públicos, podemos afirmar que carga é o volume ou a qualidade que são

exigidos de um conjunto de recursos e meios para a operação dos processos e dos projetos que atendem às demandas de um serviço público.

- ▶ **Exemplo 1:** a carga (volume) exigida para atender aos estudantes da região é muito superior à capacidade disponível nas escolas existentes.

- ▶ **Exemplo 2:** a carga (qualidade) de muitas reexecuções não pode ser considerada problema apenas dos servidores públicos, os solicitantes também devem ser considerados nas nossas análises.

Com base no que estudamos até agora, você pode notar que demanda, carga e capacidade estão sempre relacionadas, na medida em que certa **demanda** traz para os processos e para os projetos certa **carga** que deve ser atendida a partir da alocação de certa **capacidade**. Por esse motivo é que carga e capacidade são, cada uma no seu contexto, definidas como **volume** ou **qualidade**.

Para encerrar essa discussão sobre carga e capacidade, deixamos com você um esquema, desenhado a partir da Figura 14, que incorpora elementos os quais explicitam a relação demanda x carga x capacidade. Para tanto, observe a Figura 21 concentrando-se nas relações de processos e de projetos no centro da figura; com recursos e meios A – capacidade A, na parte superior; e com recursos e meios B – capacidade B, na parte inferior.

Os pedidos recebidos geram cargas A e B, que requerem as capacidades A e B para gerar produtos para os públicos usuários, isto é, para os demandantes. Veja você de que forma uma simples alteração na demanda do cidadão implica demandas adicionais, tanto para os gestores dos processos e dos projetos como para os agentes de governabilidade, parceiros e fornecedores.

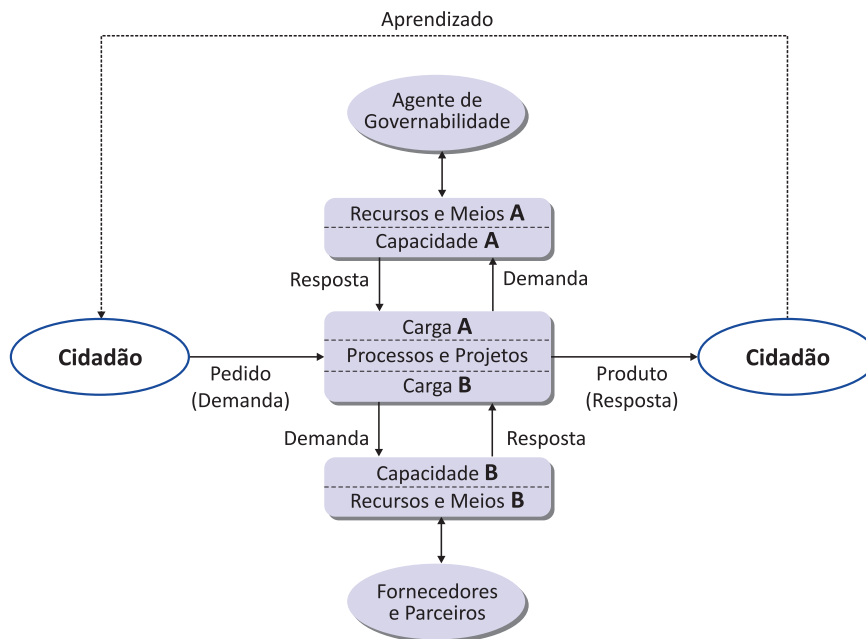


Figura 21: Carga e capacidade – contexto processual

Fonte: Elaborada pela autora deste livro

Após termos apresentado os conceitos básicos de gerenciamento por problemas de carga e de capacidade, vamos detalhar como ocorre a gestão de carga e de capacidade para as ações operacionais executadas por meio dos processos a pedido, usando a Figura 15 e o modelo de quatro fases do gerenciamento por problemas.

GESTÃO DE CARGA E DE CAPACIDADE NOS PROCESSOS A PEDIDO

Conforme o modelo simplificado dos processos a pedido, todos os procedimentos podem ser agrupados em quatro grandes macroatividades:

- ▶ atendimento;
- ▶ execução dos processos internos;

- ▶ entrega das soluções; e
- ▶ aprendizado e consequente institucionalização.

Vamos analisar alguns problemas de carga e de capacidade característicos de cada um desses quatro grupos.

Problemas, Questões ou Perguntas, Decisões e Ações: macroatividade de atendimento

Para a Macroatividade de Atendimento, vamos considerar dois exemplos hipotéticos de problemas que podem ocorrer, lembrando que são apenas recursos didáticos e, portanto, as questões, as decisões e as ações apresentadas são muito simples, face à complexidade da realidade da Gestão Operacional.

Imaginemos um primeiro problema como sendo o de gerenciamento de carga x capacidade. Agora, pense que não há condições de atender ao pedido do solicitante, no prazo e com a qualidade (requisitos) definidos em instrumentos legais e normativos, porque não existe capacidade suficiente.

- ▶ Questões ou perguntas formuladas (exemplos):
 - ▶ Quais são as limitações de capacidade? A limitação é de recursos? Quais recursos? Humanos? Logísticos? Financeiros? Ou uma solução integrada de recursos (SIR)? Para quais atividades elementares ou procedimentos?
 - ▶ Existe a possibilidade de usar recursos de terceiros? A contratação é viável no prazo? Que tipo de contratação? Existem parceiros? Existem fornecedores? O que contratar e com quem? Com quais requisitos? Como minimizar os riscos? Como garantir a qualidade? Qual o limite para custos adicionais?
 - ▶ A limitação é de competência interna? Não há capacitação suficiente nas tecnologias básicas do processo? Não há capacitação suficiente para uso de tecnologias de apoio, como tecnologias de informação e comunicação? As definições legais e normativas não são suficientes?

- ▶ Existe a possibilidade de agregar competências externas? Como será feita? Com quem? Como a organização (cultura) vai reagir? Como minimizar os riscos e os custos adicionais? Como manter a qualidade?
- ▶ Quem deve ser informado: a chefia superior, o solicitante, o interessado político, a ouvidoria, o controle interno? Que informações fornecer a cada um deles? Como documentar o problema para fins de controle externo tanto pelo Estado como pela sociedade?
- ▶ Quais requisitos redefinidos deverão ser repassados para a macroatividade seguinte – Processos Internos, a fim de dar continuidade ao processo de prestação de serviços?
- ▶ Decisões tomadas (exemplos):
 - ▶ Terceirizar, priorizando as parcerias com agentes públicos, a execução de parte do processo.
 - ▶ Investir na capacitação dos servidores do quadro interno.
 - ▶ Atualizar a estrutura de recursos para os próximos cinco anos.
 - ▶ Alocar 10% dos recursos de modernização na elaboração de manuais operacionais mais detalhados e em sistemas informatizados para apoio à operação.
- ▶ Ações implementadas (exemplos):
 - ▶ Contratação de pelo menos dois parceiros públicos para apoio operacional nos próximos dois anos.
 - ▶ Implementação, em curto prazo, de ações específicas para monitoramento e controle das ações terceirizadas.
 - ▶ Estabelecimento de convênio com uma escola de governo, com ênfase em conteúdos técnicos específicos do serviço prestado.

- ▶ Início de negociações para aumento de quadro das instâncias superiores.
- ▶ Início de programa de levantamento de experiências do uso de documentação eletrônica na implementação da “manualização” das rotinas operacionais.
- ▶ Documentação e disseminação das lições aprendidas.

Agora, vamos imaginar um **segundo problema** de carga x capacidade para o qual não existe condições de atender ao pedido do solicitante **no prazo e com qualidade** (requisitos), porque não existe capacidade suficiente e, também, **não existem definições legais** ou **normativas** quanto aos requisitos de entrega das soluções.

- ▶ Questões ou perguntas formuladas (exemplos):
 - ▶ Qual alternativa se mostra mais adequada: atuar somente na capacidade; atuar somente na carga; ou atuar conjuntamente na capacidade e na carga? É necessário fazer uma análise de custo-benefício de cada alternativa?
 - ▶ Se for atuar somente na **capacidade**, as perguntas podem ser as mesmas do primeiro problema. Mas, se for atuar somente na carga, as questões ou perguntas podem ser as seguintes:
 - a) Se atuar no **portfólio** (o quê, para quem), o que é mais fácil: alterar o **escopo** dos **serviços**, criando alternativas de soluções mais simplificadas ou estabelecer classes de **prioridades** para o **público atendido**? Qual o custo-benefício de cada alternativa? Qual o impacto político dessas flexibilizações para a organização? Como lidar com as reclamações dos solicitantes quanto ao atendimento não isonômico em prestação de serviços públicos, privilegiando um determinado segmento do público a ser atendido? Quais os critérios que serão usados na gestão de conflitos de **acesso**? Qual o impacto do uso de alternativas simplificadas de serviço nos objetivos que

o governo estabeleceu para o setor impactado (socioambiental, tecnoeconômico, político-institucional ou outro)? Com quem negociar essas estratégias? Que tipo de contrato individual pode ser feito com cada solicitante? Quem divulgará a estratégia? Serão usados quais meios de comunicação? Será uma estratégia temporária? Será aplicada por quanto tempo? Qual o prazo de vigência (início e término)?

b) Se for atuar na **demanda** (quanto, para quando) o que é mais fácil negociar: **prazos** ou **volumes**? Os prazos podem ser escalonados? Os volumes podem ser segmentados? Quais critérios serão usados na gestão de conflitos de **fila**? Além das questões específicas desse item, podem ser usadas algumas questões do item “a”, como complementação.

Ainda podemos considerar, tanto para o item “a” como para o item “b”, questões que foram apresentadas para o primeiro problema, desde que aplicáveis a cada um dos casos.

- ▶ Decisões tomadas (exemplos):
 - ▶ Atuar somente na demanda, estabelecendo volumes de atendimentos diários.
 - ▶ Dar total transparência à estratégia.
 - ▶ Rever estruturas de recursos e de competências.
 - ▶ Rever métodos e processos de trabalho.
- ▶ Ações implementadas (exemplos):
 - ▶ Implementação de área específica para negociação e “pactuação” com cada solicitante das alterações do atendimento.
 - ▶ Constituição de grupo de trabalho (projeto emergencial) para implementar estratégia de comunicação específica.

- ▶ Elaboração de planos de capacidade revisados para negociação com autoridades competentes.
- ▶ Contratação de consultoria externa para realizar mapeamento e melhoria de processos.

Para resumir essas questões de gerenciamento da Macroatividade de Atendimento, analise a Figura 22 que elaboramos para você.

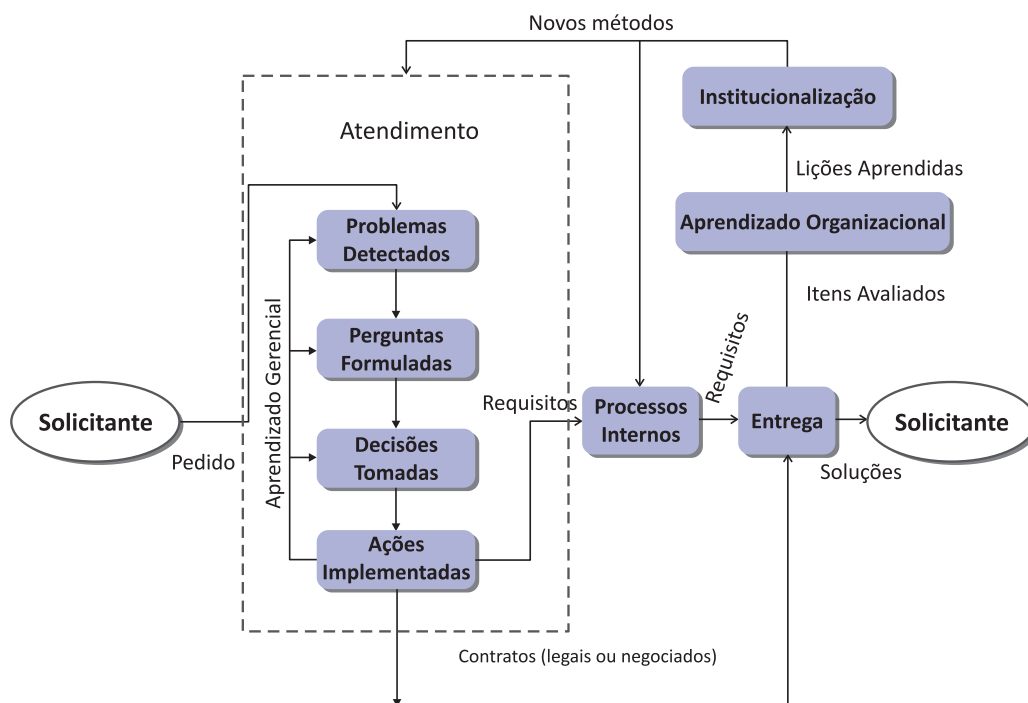


Figura 22: Detalhamento do processo de gerenciamento da Macroatividade de Atendimento

Fonte: Elaborada pela autora deste livro

Observando na Figura 22 a Macroatividade de Atendimento (retângulo pontilhado), repare que estão desenhadas as quatro fases do gerenciamento do processo. Note ainda como essas fases formam um ciclo, mostrando uma seta de aprendizado gerencial, com origem nas ações implementadas e destino em todas as quatro fases do gerenciamento de problemas.

Vamos aproveitar ainda a Figura 22 para chamarmos sua atenção sobre algumas palavras vinculadas às diversas setas. Algumas são autoexplicativas, mas e os requisitos? Um entendimento bastante simplificado do termo é o que defende que a macroatividade anterior demanda para a macroatividade seguinte. É como se a “voz do solicitante”, constante do pedido, fosse transmitida a toda a macroatividade, do processo a pedido, de forma que as soluções ou produtos entregues atendessem a essa “voz”.

Tendo estudado essa macroatividade, que é muito importante por se relacionar diretamente com o solicitante, vamos estudar alguns problemas da gestão de carga e de capacidade da Macroatividade de Processos Internos.

Problemas, Questões ou Perguntas, Decisões e Ações: macroatividade de processos internos

Na **Macroatividade de Atendimento**, como analisamos no item anterior, os problemas de carga-capacidade apresentam algumas especificidades, dentre as quais duas delas merecem destaque, a saber:

- ▶ Por ser uma etapa de fronteira com o ambiente externo, é necessário considerar variáveis como: o público solicitante, os agentes e os intervenientes externos e suas implicações.
- ▶ Todas as decisões devem considerar a carga e a capacidade da organização.

Em decorrência, quando formos analisar problemas, decisões e ações da Macroatividade de Processos Internos, devemos levar em consideração, em primeiro lugar, os impactos dos problemas ocorridos na Macroatividade de Atendimento.

Isso não significa, contudo, que não possam ocorrer problemas específicos de carga e de capacidade na **Macroatividade de Processos Internos**, em particular, nas infraestruturas de recursos. Afinal, pessoas podem se ausentar, as máquinas podem quebrar,

os *softwares* podem não funcionar, a energia pode faltar, entre outros problemas não previstos, e, além desses, as reservas técnicas previstas podem não ser suficientes. Assim, haverá necessidade de realizar o ciclo: problemas, questões ou perguntas, decisões e ações; a exemplo da Macroatividade de Atendimento.

Haverá necessidade de analisar questões relativas aos agentes e aos intervenientes internos, e aquelas afeitas aos requisitos de demandas e restrições de capacidade para cada um dos **processos internos**.

Sendo assim, podemos afirmar que o desafio do gerenciamento dessa Macroatividade de Processos Internos é manter os responsáveis pelas áreas de atendimento informados, pois eles podem ter a necessidade de rever contratos e de atualizar as informações e as comunicações com os agentes e os intervenientes do ambiente externo.

É preciso também manter os agentes da Macroatividade de Entrega informados, pois eles podem ter que rever condutas específicas, que executarão com o solicitante, no que se refere às avaliações de fim de contratos, por exemplo. Também poderá haver a necessidade de estabelecer estratégias para que o aprendizado organizacional interno se efetue adequadamente.

O que você entende por Macroatividade de Entrega?

A exemplo da Macroatividade de Atendimento, a Macroatividade de Entrega é normalmente pouco valorizada pelos gestores, em particular os gestores públicos. Essa conduta se deve, em parte, ao modelo funcional implantado, que é essencialmente endógeno. E considere, ainda, que a visão processual, centrada nos usuários e nos beneficiários dos serviços públicos, é bastante recente.

A Figura 22 que construímos para a Macroatividade de Atendimento pode ser reaplicada para a Macroatividade de Processos Internos e também para cada um desses processos ou até mesmo para subprocessos. Em caso de dúvida, retorne a ela.



Problemas, Questões ou Perguntas, Decisões e Ações: macroatividade de entrega

A Macroatividade de Entrega, apesar de ter algumas características semelhantes às Macroatividades de Atendimento e de Processos Internos, apresenta especificidades decorrentes do fato de ser a última etapa do processo de prestação de serviços. Para mostrar essas especificidades, analise com atenção a Figura 23, a seguir:

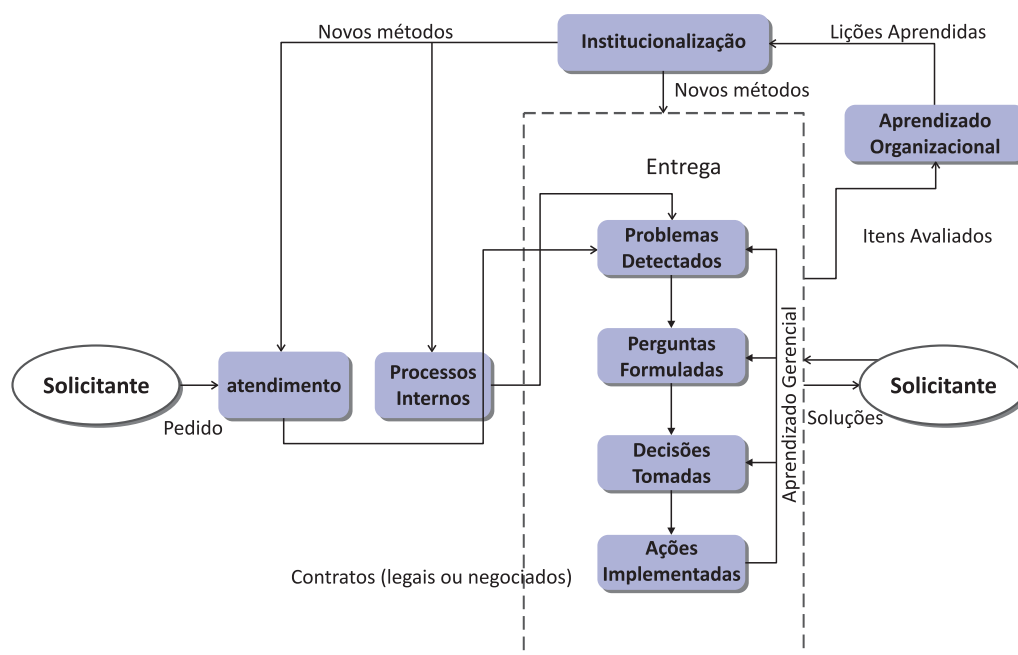


Figura 23: Detalhamento do processo de gerenciamento da Macroatividade de Entrega
Fonte: Elaborada pela autora deste livro

A questão que tem destaque aqui é como essas especificidades geram problemas relativos à gestão de carga e de capacidade diferentes daqueles trabalhados nas etapas anteriores.

Vamos à primeira especificidade dessa macroatividade, que aponta para a necessidade de entregar a solução final ao solicitante, procedendo à avaliação quanto ao atendimento das expectativas dele para a prestação de serviços. Essa necessidade pode gerar vários

problemas, vamos destacar para você dois dos mais frequentes e importantes.

O primeiro problema comumente enfrentado é quando o solicitante exige refazer a prestação de serviços:

- ▶ Questões formuladas (exemplos):
 - ▶ Quais os impactos externos? Quais os agentes, os intervenientes e os interessados precisam ser notificados? Existe ainda espaço de negociação com o solicitante? Quais requisitos da prestação de serviços podem ser flexibilizados, prazos ou volumes? Qual o impacto interno na equação carga x capacidade? Existe reserva técnica para reexecuções? Ela é suficiente?
É possível a obtenção de recursos adicionais internamente? Serão necessários recursos externos? Como acessá-los? Existe espaço para revisão da fila de pedidos? Quais pedidos são impactados? Quais providências devem ser tomadas com os respectivos solicitantes? Qual o impacto operacional e político desse rearranjo? Qual o custo-benefício de cada alternativa?
- ▶ Decisões tomadas (exemplos):
 - ▶ Preservar a fila.
 - ▶ Não alterar a qualidade da solução/serviço.
 - ▶ Minimizar o atraso decorrente da reexecução.
 - ▶ Utilizar todos os recursos de reserva técnica (zerar a reserva técnica).
 - ▶ Usar recursos externos para complementar as reservas técnicas.
 - ▶ Conhecer os custos reais da reexecução.
- ▶ Ações implementadas (exemplos):
 - ▶ Formalização da reexecução do serviço e designação de equipes de trabalho específicas, por prazo determinado, para as reexecuções.

- ▶ Contratação, em caráter emergencial, de recursos adicionais.
- ▶ Envio de correspondência institucional ao solicitante com o devido pedido de desculpas.

Já a segunda especificidade está relacionada ao papel da Macroatividade de Entrega no aprendizado organizacional.

Perceba que enquanto os aprendizados ocorridos nas Macroatividades de Atendimento e de Processos Internos favorecem mais o aprendizado gerencial e setorial, na Macroatividade de Entrega o foco é, também e principalmente, o aprendizado organizacional. Verifique essas diferenças comparando as Figuras 22 e 23. Agora, vamos ao segundo exemplo:

O **segundo problema**, comumente enfrentado, diz respeito aos erros (reexecuções) que são recorrentes e, ainda, parece que esse fato não gera desconforto aos envolvidos nem à “cultura da organização”.

- ▶ Questões formuladas (exemplos):
 - ▶ Por que isso acontece? Qual o custo-benefício de tentar resolver esse problema? Quais as causas explicitadas e quais as causas reais das reexecuções? São feitas reuniões específicas para analisar o problema? Existem registros sistemáticos e formais dos processos de trabalho que possam ser usados para levantamento de indicativos ou de causas da reexecução?
- ▶ Decisões tomadas (exemplos):
 - ▶ Atuar tecnicamente, mas também considerar aspectos comportamentais na solução do problema.
 - ▶ Investir na aquisição de conhecimentos sobre o assunto (reexecuções e suas causas).
- ▶ Ações implementadas (exemplos):
 - ▶ Implementação de um banco de dados sobre as reexecuções.
 - ▶ Implementação de programas gerenciais, priorizando aspectos comportamentais da solução de problemas.

Para finalizar este item, que discutimos sobre a gestão de carga e de capacidade nos processos a pedido, vamos apresentar

duas considerações importantes. A primeira é que, de acordo com a abordagem sequencial que estamos usando, para analisar aspectos críticos da gestão de carga e de capacidade na prestação de serviços públicos, implementada por meio de processos a pedido, deveríamos abordar a **Macroatividade de Aprendizado e Institucionalização**.

A segunda é a necessidade de perceber que a complexidade da gestão de carga e de capacidade vai além da apresentada nos modelos simples que estamos usando. Por esse motivo, vamos deixar com você a Figura 24 para dar uma visão global e resumida do que tratamos sobre gestão de carga e de capacidade no processo a pedido.

Como não abordaremos esse tema, sugerimos consultar o artigo **Aprendizagem Organizacional como Mudança Cultural e Institucionalização do Conhecimento** no site: <http://www.estacio.br/revistamade/made_2007_3.pdf>. Acesso em: 19 nov. 2010.

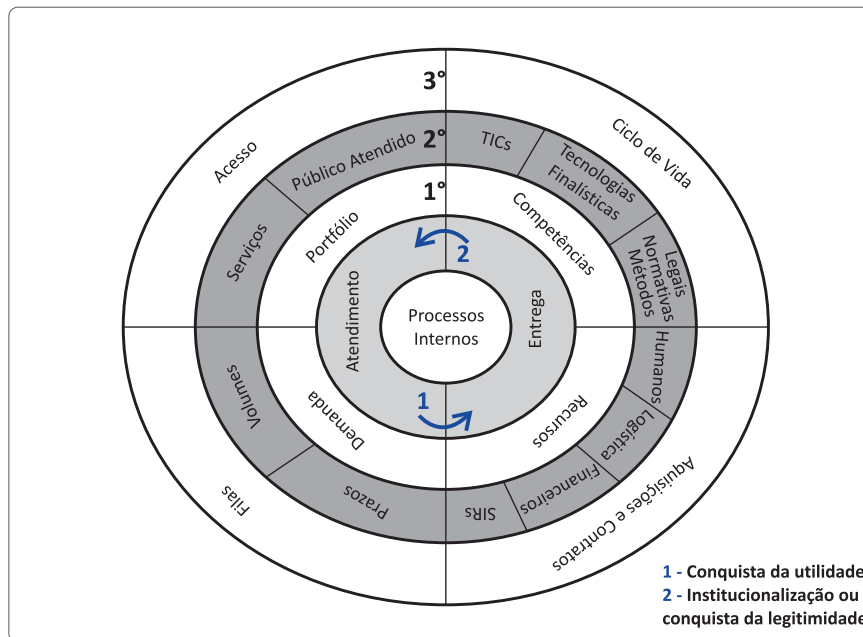


Figura 24: Processos a pedido: variáveis críticas para a gestão de carga e de capacidade

Fonte: Elaborada pela autora deste livro

Agora que você já analisou a Figura 24, vamos entendê-la juntos? Primeiramente, perceba os dois círculos mais internos.

No primeiro, apresentamos a Macroatividade de Processos Internos circundada por dois semicírculos: a Macroatividade de Atendimento, à esquerda; e a Macroatividade de Entrega, à direita.

Nas outras três camadas, temos as variáveis que afetam diretamente as Macroatividades de Atendimento e a de Entrega e, indiretamente, as demais Macroatividades: de Processos Internos e de Aprendizado e Institucionalização.

Para o atendimento, as variáveis mais importantes são: o portfólio, abrangendo os serviços, os públicos atendidos e as formas de acesso aos serviços; a demanda, contemplando os volumes e os prazos; e as prioridades que definem a estrutura das filas dos pedidos a serem atendidos. Veja você, todas as variáveis afetam a carga de trabalho!

Já para a entrega, as variáveis mais críticas são as competências relativas às orientações normativas, às tecnologias ou aos conhecimentos específicos de cada prestação de serviço e às tecnologias de informação e comunicação (TICs), que variam em função do ciclo de vida de cada umas dessas competências. Devem ser consideradas também as variáveis relativas aos recursos humanos, logísticos, financeiros e às soluções integradas de recursos (SIRs), que devem ser adquiridos ou contratados. Essas variáveis representam a capacidade de executar o trabalho.

Pelo que explicitamos para o processo a pedido, você deve ter compreendido que nossa abordagem foi muito simplificada e que a complexidade da gestão de carga e de capacidade vai exigir que você continue estudando esse **tema**, no que se refere à gestão de carga e de capacidade para as ações operacionais implementadas pelos processos programados e híbridos, e até pelos projetos. Porém, será conveniente que você busque conhecimentos em outras fontes, como em livros e em revistas que abordem a programação e o controle da produção de serviços de forma ampla, pois a bibliografia sobre o tema é muito escassa.

Lembre-se que o processo de aprendizado é constante e precisa de sua iniciativa, de sua vontade.

Para encerrar esta Unidade, realize a Atividade 2 apresentada a seguir na seção Atividades de aprendizagem, cujo objetivo é transpor os conhecimentos adquiridos sobre gerenciamento por problemas dos processos a pedido para os processos programados.

Resumindo



Chegamos ao final da Unidade 2, na qual destacamos que as ações operacionais são o objeto da Gestão Operacional e, da mesma forma que os serviços públicos prestados, apresentam-se muito diversificadas.

Os serviços públicos podem ser agrupados em categorias, considerando as necessidades dos vários públicos-alvo, dos usuários ou dos beneficiários.

Para fins didáticos desta disciplina, classificamos também os serviços públicos em: Atendimento Direto, Disponibilização de Infraestrutura e Intervenção Legal.

Discutimos, ainda, que as ações operacionais necessárias para as respectivas prestações de serviços podem ser categorizadas, de acordo com a frequência de execução, em processos e projetos.

Gerenciar de forma integrada os processos e os projetos é um desafio do gestor público quanto à forma de institucionalizar a prestação de serviços e de obter resultados desejados pela sociedade, tanto no que se refere à eficiência como, também, à eficácia, à relevância e à efetividade.

Outro ponto que discutimos foi que gerenciar a carga e a capacidade é muito importante para a gestão das ações operacionais e para qualquer categoria de serviços públicos prestados.

Para as organizações públicas, sujeitas às restrições orçamentárias, isto é, à capacidade limitada de recursos para

atendimento às demandas dos usuários públicos, sempre crescentes, a tarefa de gerenciar a carga e a capacidade torna-se crítica.

Um dos instrumentos usado como recurso para a operacionalização das questões carga x capacidade é o gerenciamento por problemas, metodologia cada vez mais usada no mundo administrativo e mesmo no educacional.

Mesmo sendo um modelo bem simplificado, de apenas quatro fases, o gerenciamento por problemas tem se mostrado bastante útil, embora sua aplicação, no caso da Gestão Operacional, esteja condicionada a variáveis e a contextos especificados nos processos a pedido, programados e híbridos.

As variáveis da carga e da capacidade são múltiplas e complexas; estudá-las ajudará o gestor público a tornar a Gestão Operacional mais profissionalizada, para tanto, deverá haver aporte de conhecimentos específicos da área de engenharia de produção.



Atividades de aprendizagem

Preparamos para você duas atividades com o objetivo de reforçar os conteúdos expostos na Unidade 2; de apoiar sua participação nos processos de construção conjunta do conhecimento que planejamos; e de ajudá-lo na aproximação das situações práticas da Gestão Operacional.

Para realizar as atividades, siga as orientações a seguir:

- ▶ Valide e ajuste estas atividades de aprendizagem com seu tutor ou professor.
 - ▶ Estas atividades foram previstas para serem executadas à medida que forem assinaladas na leitura dos itens da Unidade 2. Se você precisar de aprofundamentos ou de conhecimentos adicionais, consulte as referências.
 - ▶ Não se esqueça de que todas as atividades são simulações de análises iniciais para verificar sua compreensão geral dos temas abordados, empregadas em situações reais.
 - ▶ Todas as atividades têm respostas abertas, não existe apenas uma resposta considerada verdadeira ou correta. Os resultados dos trabalhos devem ser entendidos como percepções, e não como diagnósticos aprofundados.
1. Nesta atividade, vamos definir prioridade para implementação de sistemáticas de gerenciamento de processos e de projetos com o objetivo de ampliar o entendimento da complexidade do gerenciamento integrado de processo e de projeto.

Orientações específicas

- ▶ Analise o quadro Prestação de Serviços Públicos e Elementos de Ação, a seguir:

TIPOS DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS (UNIÃO, ESTADOS E MUNICÍPIOS)		CARACTERÍSTICAS PREDOMINANTES OBSERVADAS NA PRÁTICA			ELEMENTOS DE AÇÃO MAIS USADOS	
		PÚBLICO RESTRITO X UNIVERSAL – FIGURA 4	COMPETÊNCIA DA AÇÃO ESTATAL X NÃO ESTATAL – FIGURA 4	NATUREZA DA AÇÃO LEGAL X DISCRICIONÁRIA – FIGURA 5	PROCESSOS PROGRAMADOS, A PEDIDO E HÍBRIDO – FIGURA 15, 16 E 17	PROJETOS TRANSFORMADORES E EXECUTORES
INTERVENÇÃO LEGAL	Intervenção	Restrito	Estatal	Legal	A pedido e Programado	Transformadores e Executores
	Regulação	Amplo	Estatal	Legal	Programado	Executores
DISPONIBILIZAÇÃO DE INFRAESTRUTURA	Física	Amplo	Estatal e não Estatal	Discricionária	Híbrido	Transformadores e Executores
	de Ciência e Tecnologia	Amplo	Estatal e não Estatal	Discricionária	Programado	Executores
	de Fomento e Financeiro	Restrito	Estatal e não Estatal	Discricionária	Programado	Executores
ATENDIMENTO DIRETO	Sistêmico	Amplo e a pedido	Estatal e não Estatal	Legal e Discricionária	Híbrido	Transformadores e Executores
	Não Sistêmico	A pedido	Estatal e não Estatal	Discricionária	A pedido	Executores

- ▶ Responda às questões a seguir e registre as respostas em um arquivo digital para discuti-las como o seu tutor ou mesmo com seus colegas.
 - Qual dos tipos de serviços públicos você escolheria para implantação de uma metodologia de gerenciamento de processos? Por quê?
 - Qual das categorias de serviços públicos você escolheria para implantação de uma metodologia de gerenciamento de projetos? Por quê?
 - Quais os grandes desafios de metodologias integradas de processos e de projetos você prevê para os processos híbridos?

2. Agora, vamos analisar as fases do gerenciamento por problemas para os processos programados com o objetivo de transpor os conhecimentos adquiridos sobre gerenciamento por problemas dos processos a pedido para os processos programados.

Orientações específicas

- ▶ Procure conhecer como se efetiva o programa de atendimento das creches (processo programado) realizado no município em que você mora.
- ▶ Responda as questões a seguir e registre as respostas em um arquivo digital para discuti-las com o seu tutor ou mesmo com seus colegas.

- a) Qual o problema de carga x capacidade mais divulgado na imprensa local relativo a esse serviço público?
- b) À qual macroatividade esses problemas estão relacionados: monitoramento, programação, projetos executores, integração ou disponibilização? Considere o modelo explicitado na Figura 16.
- c) Quais perguntas, decisões e ações você formularia para esses problemas?

UNIDADE 3

O CONTROLE OPERACIONAL E OS SISTEMAS DE AVALIAÇÃO



OBJETIVOS ESPECÍFICOS DE APRENDIZAGEM

Ao finalizar esta Unidade, você deverá ser capaz de:

- ▶ Diferenciar as diversas categorias de Sistemas de Avaliação que fornecem informações para o controle operacional, considerando seus múltiplos objetivos;
- ▶ Correlacionar as atividades dos modelos de processos, de gerenciamento da informação e de avaliação no contexto dos Sistemas de Avaliação; e
- ▶ Identificar os diversos elementos que implementam Sistemas de Avaliação, em particular, os órgãos da estrutura estatal, seus mecanismos e instrumentos.

SISTEMAS DE AVALIAÇÃO COMO SISTEMAS DE INFORMAÇÃO PARA O CONTROLE OPERACIONAL

Caro estudante,

Chegamos à última Unidade de nossa disciplina. Na Unidade 1 – Introdução à Gestão Operacional – abordamos a importância da etapa de controle nos três ciclos de gestão: das políticas públicas; dos planos e programas; e das ações operacionais.

Vimos também as diversas modalidades de controle praticadas pelo Estado e pela sociedade e seus objetivos, nos contextos legal e formal. Estudamos, ainda, a etapa de controle do ciclo de gestão PEAC.

Na Unidade 2 – Gestões Operacionais Críticas – colocamos nosso foco nas ações que viabilizam a prestação de serviços públicos, em uma perspectiva de análise dos trabalhos realizados; apresentamos a você a visão processual, processos e projetos, das atividades realizadas; e, também, a importância da gestão de carga e de capacidade, estudo que contempla as etapas de execução e de planejamento do ciclo de gestão PEAC.

E, agora, nesta Unidade – O Controle Operacional e os Sistemas de Avaliação – na qual usaremos, também, a visão processual das ações que implementam a prestação de serviços públicos, vamos nos concentrar na etapa de avaliação do ciclo de gestão PEAC, identificando as informações e as respectivas fontes necessárias ao exercício do controle e caracterizando os sistemas e as infraestruturas: órgãos, mecanismos e instrumentos que fornecem essas informações.

Você perceberá que além da visão processual das organizações prestadoras de serviços públicos, iremos entender essas organizações por meio de seus fluxos informacionais.

Vamos lá, inicie logo sua leitura e, em caso de dúvida, lembre-se que estamos aqui para auxiliá-lo. Para tal, basta acessar o AVEA e contatar o seu tutor. Bons estudos!

Após termos analisado o controle operacional como uma das etapas do ciclo de gestão PEAC, na Unidade 1, e o modelo de processos e projetos, na Unidade 2, na qual verificamos a importância da etapa de controle no aprendizado e a institucionalização das prestações de serviços públicos, vamos, a seguir, tratar do insumo para o controle, isto é, das informações que devem ser geradas e ofertadas aos processos decisórios dessa etapa.

Essas informações normalmente abrangem não somente as características das disfunções ocorridas entre o planejado e o realizado, mas também um conjunto de alternativas com os respectivos custos e benefícios da possível adoção de cada uma delas. A etapa que fornece essas informações é a etapa de avaliação do ciclo de gestão PEAC.

Sendo assim, dentro dessa visão sistêmica que estamos usando para compreender as organizações, podemos deduzir que a etapa de avaliação pode ser entendida como um Sistema de Informação (SI) para apoio às decisões da etapa de controle.

Os seres humanos e as organizações, que são construções humanas, aprendem com seus erros à medida que buscam corrigi-los. O que você acha dessa afirmação e do papel do controle?

Para estudarmos os Sistemas de Avaliação, vamos inicialmente compreender as organizações como Sistemas de Informação (SIs). Esse entendimento é de grande importância para os estudos dos processos, dos mecanismos e dos instrumentos para avaliação das ações operacionais na Administração Pública, que são ferramentas

críticas para a boa atuação do gestor operacional. Discutiremos mais a diante esse tema.

AS ORGANIZAÇÕES COMO SISTEMAS DE INFORMAÇÃO

Antes de abordarmos de forma mais detalhada as organizações como SIs, vamos trazer uma definição de SIs que vai além do entendimento de que SIs são soluções informatizadas, isto é, *softwares* ou aplicativos de tecnologias da informação e comunicação (TIC) utilizados nas organizações.

Laudon e Laudon (2001) definem SI como um conjunto de componentes inter-relacionados trabalhando juntos para coletar, recuperar, processar, armazenar e distribuir informação a fim de auxiliar os processos decisórios de indivíduos, de grupos e de organizações. É importante destacar que esses componentes não são apenas as informações, mas também os indivíduos, que as usam e as tratam, todas as infraestruturas, as organizações, os processos e os recursos envolvidos, isto é, todos esses elementos são componentes dos SIs.

A partir dessa definição, e lembrando-o mais uma vez que adotamos a visão sistêmica para as organizações, podemos não somente explicar as organizações como SIs, mas também cada um dos elementos que as constituem podem ser considerados como Subsistemas de Informação.

Nesse contexto, podemos observar as seguintes categorias de Subsistemas de Informação nas organizações:

- ▶ de serviços públicos por elas prestados;
- ▶ de processos e de projetos usados para atender aos diversos públicos usuários em suas necessidades; e
- ▶ das macroatividades que compõem os processos a pedido, programados e híbridos, e dos respectivos projetos executores e transformadores.

Adotamos na identificação desses subsistemas a visão ou o modelo processual dos trabalhos realizados pelas organizações prestadoras de serviços públicos, mas também podemos usar o ciclo de gestão PEAC, nos três níveis, que estudamos na Unidade 1, para identificar novas categorias de SIs para as mesmas organizações.

Temos com esse modelo os subsistemas de: planejamento (P), execução (E), avaliação (A) e controle (C). Você se lembra do título da Unidade 3 – O Controle Operacional e os Sistemas de Avaliação? Esses Sistemas de Avaliação são Subsistemas de Informação das organizações prestadoras de serviços públicos, identificados pelo critério de etapas do ciclo de gestão PEAC.

Para melhor compreender e exemplificar o que acabamos de expor, apresentamos, no Quadro 3, algumas etapas do ciclo de gestão PEAC para uma secretaria municipal de meio ambiente.

		ETAPAS DO CICLO DE GESTÃO PEAC			
EXEMPLOS		PLANEJAMENTO	EXECUÇÃO	AVALIAÇÃO	CONTROLE
1° nível	Conservação do horto florestal				
	Fiscalização ambiental		Subsistema de informação da execução dos serviços de fiscalização ambiental		
2° nível	Processo de ouvidoria				
	Processo de recuperação de áreas degradadas dos hortos florestais			Subsistema de informação da avaliação do processo de recuperação de áreas degradadas	
3° nível	Macroatividade ou projeto de atendimento de denúncias (do processo de ouvidoria)	Subsistema de informação do planejamento de atendimento às denúncias			
	Projeto (executor) de recuperação do horto florestal				

Quadro 3: A organização e seus Subsistemas de Informação
Fonte: Elaborado pela autora deste livro

Você percebeu que preenchemos o Quadro 3 com apenas três Subsistemas de Informação? No entanto, para o caso exemplificado, poderíamos ter mais 21 Subsistemas de Informação.

Aqui, o seu desafio, como gestor operacional, é formular e implementar todos os 24 subsistemas alinhados e integrados. É um grande desafio, você concorda?

A abordagem das organizações como SIs, segundo Morgan (1996), teve início, nos anos de 1940 e 1950, com Simon, que explorou os paralelos entre a tomada de decisão humana e a tomada de decisão organizacional, concluindo que indivíduos e organizações tomam decisões “satisfatórias” em contextos de “**racionalidades limitadas***”, baseadas em simples regras empíricas, em pesquisas e em informações limitadas.

Morgan (1996) também analisou os trabalhos de pesquisadores que dedicaram considerável atenção ao entendimento da organização do ponto de vista do processamento de informações. Dentre esses pesquisadores, o autor destaca Galbraith e seu estudo sobre o relacionamento entre incerteza, processamento de informações e planejamento organizacional.

Da análise realizada por Morgan (1996), podemos concluir a relevância de se administrar as informações nas organizações, quer na demanda, reduzindo a necessidade informacional por meio da criação de mecanismos e tarefas padronizadas, quer na oferta, investindo em sofisticados SIs e expandindo os relacionamentos laterais por meio de papéis de coordenação.

Neste momento, gostaríamos que você pensasse sobre a importância da visão processual e horizontal do trabalho, que apresentamos na Unidade 2, e a conclusão de Morgan (1996) sobre a necessidade das relações laterais. Além disso, você pode estar se questionando: por que explicitar a organização e os seus elementos constitutivos como SIs de forma tão detalhada?

***Racionalidades limitadas**

- – qualidade do que é racional, com limitações. Fonte:
- Elaborado pela autora
- deste livro.

A Figura 22 que construímos para a Macroatividade de Atendimento pode ser reaplicada para a Macroatividade de Processos Internos e também para cada um desses processos ou até mesmo para subprocessos. Em caso de dúvida, retorne a ela.



Essa questão é necessária já que os **mecanismos e os instrumentos de avaliação** podem se apresentar ora como organizações, a exemplo das controladorias; ora como processos ou sistemáticas, como as fiscalizações ou os monitoramentos; e ora como macroatividades de processos, como as tomadas de contas e as auditorias, entre outros.

Sem a visão sistêmica dos fluxos informacionais das organizações, corremos o risco de implementar aplicativos (*softwares*) de apoio aos trabalhos de forma pontual e setorializada, o que torna difícil e às vezes impossível a tarefa de integrá-los, isto é, de implementar SIs integrados, importantes para a qualidade das decisões dos gestores operacionais.

O PROCESSO DECISÓRIO DO CONTROLE OPERACIONAL E AS DEMANDAS PARA OS SISTEMAS DE AVALIAÇÃO

Nesta seção, vamos nos dedicar à etapa de avaliação operacional como um SI gerador de insumos informacionais para o Subsistema de Informação do controle operacional.

Para que esse subsistema ofereça informações de valor e contribua para a efetividade do controle operacional, temos de compreender melhor o **processo decisório** que utiliza os produtos e os serviços informacionais oriundos da etapa de avaliação operacional. Portanto, vamos recordar o que já estudamos nesta disciplina, na Unidade 1, sobre o processo de tomada de decisão na Gestão Operacional e aprofundar alguns conhecimentos sobre o objeto dessas decisões.

O Processo de Tomada de Decisões Operacionais: modelos principais

Na Unidade 1, mais precisamente na seção Ciclo de Gestão de Ações: Projetos e Processos, verificamos que nesse nível operacional o processo decisório mais utilizado considera como referência principal o Modelo Racional, no qual o gestor deve observar regras e rotinas bem estruturadas para a solução dos problemas apresentados em seu cotidiano.

Chamamos a atenção para o fato de que o Modelo Processual, com seus processos semiestruturados, seus múltiplos cenários, seus objetivos e suas alternativas, é cada vez mais usado para a prestação de serviços públicos de atendimento, pois as demandas da sociedade estão cada vez mais complexas e dinâmicas.

Se voltarmos à Unidade 2, na seção Conceitos Básicos: Serviços Públicos, Processos e Projetos, em especial à Figura 16, podemos inferir que as relações entre o uso dos modelos, Racional e Processual, variam não apenas entre as três grandes categorias – Intervenção Legal, Atendimento Direto e Infraestrutura –, mas também entre as respectivas subcategorias.

Em princípio, o Modelo Racional é exigido para as prestações de serviços da categoria Intervenção Legal, enquanto o Modelo Processual sustenta de forma mais adequada o Atendimento Direto, a exemplo das intervenções de fiscalização ambiental e do atendimento em hospitais públicos, respectivamente.

Em relação aos serviços de Intervenção Legal, podemos verificar que o Modelo Processual pode ser algumas vezes associado ao Racional para as intervenções que envolvem objetivos não convergentes do Estado, do mercado e da sociedade. Por exemplo, a complexidade dos processos decisórios relacionados aos processos de licenciamento ambiental para a construção de hidroelétricas, com a execução de várias consultas públicas.

No caso dos serviços de **Atendimento Direto Sistêmico**, identificamos que os processos decisórios, balizados normalmente pelo Modelo Processual, também devem considerar aspectos legais e normativos definidos no âmbito do sistema, o que implicará o uso do

Aqueles que fazem parte de um sistema administrativo formalizado.



Modelo Racional para muitas tomadas de decisões operacionais. Como exemplo, podemos citar os processos decisórios bastante normatizados do Sistema Único de Saúde (SUS) para o atendimento à sociedade, nos casos de tratamento de doenças altamente contagiosas.

É importante ainda registrar que por causa das características da Administração Pública, muitas vezes as variáveis políticas afetam os processos decisórios operacionais, exigindo considerar também o Modelo Político como referência.

Como você percebeu, a tomada de decisão de um gestor operacional é bastante variada, complexa e dinâmica. Mas quais assuntos ou temas são objetos desse processo decisório? É o que vamos estudar no próximo item.

O Objeto das Decisões Operacionais: os problemas do desempenho operacional

O controle operacional, conforme abordado no item anterior – O Processo de Tomada de Decisões Operacionais –, contempla frequentemente processos decisórios sustentados pelos modelos Racional e Processual, conforme Choo (1998), nos quais são considerados as variáveis de incerteza e de imprecisão, os conflitos de objetivos e a **ambiguidade***. Se necessário, volte à Figura 8, que apresenta a Classificação dos problemas de decisão.

***Ambiguidade** – qualidade do que é impreciso ou incerto. Fonte: Elaborado pela autora deste livro.

Conforme você deve ter observado até este momento, os “problemas” podem ser considerados temas transversais nesta disciplina, isto é, eles são na realidade foco ou objeto das decisões operacionais. Agora, nossa proposta é entender melhor a natureza dos problemas e as suas características, contextualizadas na Gestão Operacional.

Na Unidade 1, trouxemos o entendimento de que o objeto da Gestão Operacional são as ações operacionais, traduzidas na Unidade 2

pelos processos e pelos projetos. Portanto, os problemas operacionais devem necessariamente referenciar essas ações, isto é, tratar do fato de que a execução dessas ações não está sendo efetivada de acordo com o que foi planejado.

Essa conclusão nos permite responder à questão formulada no final da seção anterior com a seguinte afirmação: os objetos das decisões operacionais são os desempenhos dos processos e dos projetos e das organizações que os executam, quando estes se configuram como “problemas”.

Observe que estamos usando o termo desempenho para relacionar o que foi executado com o que foi previsto. Você pode conhecer e até ter utilizado essa palavra em diversas oportunidades com significados diferentes, acompanhada ou não de adjetivos, como desempenho profissional, econômico, governamental, entre outros.

Outro ponto que precisamos dar atenção é de que forma vamos usar os problemas do desempenho operacional como objeto ou foco das decisões que ocorrem nesse nível. É necessário, em primeiro lugar, escolher um entendimento ou mesmo uma definição para a palavra desempenho relacionada a outra – o empenho –, no contexto da Administração Pública.

De acordo com Ferreira (2009), o empenho pode significar compromisso, obrigação e que, em Administração Pública, é a verba destinada a certa despesa preestabelecida no orçamento de uma organização pública. Para desempenho, Ferreira (2009) traz a definição: cumprir (aquilo a que estava obrigado), livrar de dívida.

Portanto, o desempenho operacional pode ser entendido como o cumprimento do que foi planejado, isto é, do que foi empenhado. Uma palavra traz implícitos aspectos valorativos quantitativos e/ou qualitativos inerentes à avaliação. Por esse motivo, as palavras avaliação e desempenho quase sempre são usadas como a expressão: avaliação de desempenho.



Saiba mais

Desempenho operacional

O desempenho operacional como objeto ou foco dos processos decisórios operacionais: o gestor precisa de informações para a tomada de decisão que necessariamente levem em consideração o contexto do desempenho analisado. Fonte: Elaborado pela autora deste livro.

Voltando às ações operacionais – processos e projetos e as organizações que as implementam –, convém lembrarmos que as avaliações de desempenho devem ainda usar critérios como eficiência, eficácia, efetividade e relevância, já mencionadas na Unidade 1, no item *O Controle pelo Estado e suas Demandas para o Controle Operacional*. Retomaremos esse tema no próximo item para tratar, de forma mais detalhada, das informações relativas ao desempenho operacional usadas na Etapa de Controle Operacional.

As informações de desempenho e seu contexto podem vir associadas a outras categorias de informação, aquelas que abordam as diversas alternativas de ações, corretivas e preventivas, como sugestões para que o decisor possa fazer a escolha dos ajustes mais adequados. Esses dois conjuntos de informações constituem o conteúdo básico dos produtos e dos serviços informacionais demandados pela etapa de controle e pela etapa de avaliação.

A qualidade do processo decisório do gestor operacional depende, em grande parte, dos produtos e dos serviços informacionais para avaliação.

OS PRODUTOS E SERVIÇOS INFORMACIONAIS DA AVALIAÇÃO OPERACIONAL

Após a compreensão dos dois principais modelos que procuram explicar a complexidade das decisões de controle operacional (Racional e Processual) e o foco principal dessas decisões, que são os problemas de desempenho das ações operacionais (processos e projetos)

e respectivos contextos, vamos agora entender melhor quais são os produtos e os serviços informacionais que a etapa de avaliação deve gerar para a etapa de controle.

Quando abordamos a questão dos produtos e dos serviços informacionais, é preciso compreender a subjetividade inerente ao uso desses elementos pelos indivíduos. Questões sobre importância, suficiência e qualidade de produtos e de serviços informacionais variam de uma pessoa a outra. Por esse motivo, abordaremos inicialmente o perfil do gestor público do controle operacional como usuário das informações e, em seguida, explicitaremos algumas características básicas dos produtos e dos serviços informacionais de que ele necessita.

O Gestor Público: o controle operacional e o comportamento informacional

Até recentemente, estudar usuários de produtos informacionais era tarefa exclusiva dos profissionais da Ciência da Informação, que consideravam esses estudos como investigações para saber o que os indivíduos precisam em matéria de informação. Com o progresso das tecnologias de informação e de comunicação, o desenvolvimento de sistemas aplicativos (*softwares*) exigiu dos analistas envolvidos a realização de levantamentos das necessidades de informação dos usuários desses sistemas. Cada um desses grupos tem trabalhado modelos e sistemáticas em constante evolução.

Profissionais da Ciência da Informação, hoje, contam com o que chamamos de comportamento informacional, que é um modelo mais abrangente do que o modelo de estudo de usuário, que passa a integrar o novo modelo. Para a Ciência da Computação, estão sendo implementadas metodologias para **elicitación*** de requisitos que são instrumentos mais elaborados para o levantamento das necessidades informacionais.

*Elicitación – identificação com esclarecimento e detalhamento. Fonte: Elaborado pela autora deste livro.

Para o caso de gestores que tomam decisões típicas do controle operacional, tratando de problemas que vão além do Modelo Racional, com suas regras e rotinas bem estruturadas e com exigências de atuação em tempo real, as abordagens tradicionais têm se mostrado inadequadas enquanto as mais modernas ainda não são amplamente usadas.

Esse fato é traduzido na fala de gerentes e de supervisores que reclamam da qualidade das informações disponibilizadas pelos SIs que apoiam suas decisões. De acordo com nosso entendimento de que a etapa de avaliação é um SI que objetiva atender à etapa de controle operacional, a reclamação anterior se estende a todos os elementos que integram os Sistemas de Avaliação, isto é, às organizações, aos mecanismos e aos instrumentos de avaliação como SIs gerenciais.

Eles não estão sendo capazes de atender com qualidade às demandas dos gestores operacionais na gestão pública contemporânea.

A consequência, nesse caso, é que as decisões são tomadas ora de forma intuitiva, ora baseada em informações incompletas ou defasadas ou inadequadas ao uso, comprometendo a qualidade da gestão pública. Por outro lado, é possível que os gestores operacionais não estejam aproveitando as potencialidades dos SIs existentes, que, às vezes, revelam problemas cuja consideração levaria a necessárias mudanças de processos. Você já ouviu falar da resistência das pessoas às mudanças?

Concluindo, podemos afirmar que para os Sistemas de Avaliação na Gestão Operacional pública se tornarem efetivos como fornecedores de insumos informacionais ao controle operacional, são necessários que esses produtos sejam estudados e desenhados, ainda na Etapa de Planejamento do ciclo PEAC, considerando os perfis e o comportamento informacional dos gestores. Mas como você pode perceber, considerando a variedade de perfis desses decisores, o desafio maior é traçar um perfil básico de usuário e de suas necessidades de informação, o mais próximo possível desse público-alvo.

Conforme mostrado, perceba que a diversidade de perfis dos gestores operacionais implica a diversidade de informações, o que também exige vários tipos de avaliações, com múltiplos critérios. Nosso estudo, a seguir, centra atenção nesses critérios.

Critérios de Avaliação Operacional

Na disciplina *Políticas Públicas*, do Módulo Básico, na seção Avaliação e Monitoramento de Políticas Públicas, você estudou que uma das dificuldades recorrentes na avaliação de políticas, programas e projetos públicos está relacionada à falta de consenso conceitual mínimo sobre os critérios a serem usados na avaliação.

Na avaliação do ciclo de planos e programas, por exemplo, temos encontrado, em relatórios diversos, o uso da expressão dimensões de avaliação em substituição à expressão critérios para a avaliação. Também observamos nas avaliações desse ciclo o uso de critério ou dimensão de **economicidade*** em complementação às dimensões ou aos critérios tradicionais: eficácia, eficiência e efetividade, sempre usados nas avaliações do ciclo das políticas públicas.

***Economicidade** – é o caráter ou a qualidade do que é econômico, que consome pouco, que é parcimonioso nos gastos, que poupa. Fonte: Elaborado pela autora deste livro.

A macroatividade de avaliação desses dois ciclos de gestão, superiores ao ciclo das ações operacionais, ainda se ressentem de entendimentos uniformes sobre critérios como: eficiência, eficácia, efetividade, economicidade e outras dimensões de avaliação. Podemos perceber, a partir do exposto, as dificuldades que encontramos para estabelecer o alinhamento de produtos e de serviços informacionais entre esses três níveis.

Após essas considerações sobre os critérios de avaliação nos ciclos de avaliação de nível superior ao operacional, vamos estudar, de forma mais detalhada, esses temas para a Gestão Operacional.

Na seção *O Controle pelo Estado e suas Demandas para o Controle Operacional*, da Unidade 1, explicitamos que um dos objetivos dos sistemas de controle nas organizações prestadoras de serviços

públicos é promover a obtenção de resultados de eficiência, de eficácia, de efetividade e de relevância das operações da organização, isto é, dos atendimentos diversos aos públicos usuários.

Para melhor compreensão dessas quatro áreas de resultados, vimos na Figura 10, na Unidade 1, que essas áreas devem considerar as perspectivas permanentes ou de Estado e as situacionais ou de Governo, e abordar aspectos da dimensão substantiva – Institucional e Política – e da dimensão instrumental – Área de Atuação e Econômica – das organizações. Se julgar necessário, resgate esses conteúdos.

Com o início da implantação da gestão por processos na Administração Pública, isto é, do modelo processual centrado nos processos e nos projetos, identificamos a utilização de outros critérios para avaliação que não os apresentados até aqui, como celeridade, tempestividade, conformidade e legalidade, entendidos como qualidade do que é rápido, oportuno e obediente às normas e aos padrões.

Finalmente, algumas avaliações têm procurado estudar outros resultados das ações da Administração Pública, a exemplo da equidade, da legitimidade, da inovação e da sustentabilidade, entendidos como qualidade do que é imparcial, reconhecido, não usual e permanente, que podem também ser usados na avaliação operacional.

Como você pode perceber, quanto mais critérios, dimensões ou áreas de resultados são usados nas avaliações, maior é a exigência de complexidade dos produtos informacionais, contemplando informações sobre um conjunto de variáveis cada vez mais diversificadas, dinâmicas e interdependentes.

Para fins de avaliação operacional, que busca gerar produtos e serviços informacionais para o controle, também operacional, tendo como foco ou objeto o desempenho de processos, as macroatividades e os projetos usados na prestação de serviços públicos, podemos usar o esquema a seguir, mostrado na Figura 25.

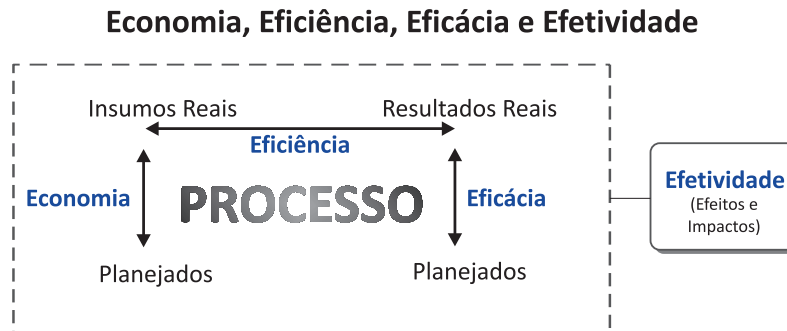


Figura 25: Critérios para avaliação e visão processual da prestação de serviços
Fonte: Adaptada de Metcalfe e Richards (1990)

Como você pode perceber, a Figura 25 é derivada do modelo simplificado de processos que apresentamos na Unidade 2 e mostra apenas as entradas ou os insumos e as saídas ou os produtos ou então resultados.

Veja também que, enquanto os critérios de economia ou economicidade, eficiência e eficácia estão no âmbito do processo, os critérios de efetividade, relativos aos efeitos de impacto, estão no âmbito dos usuários públicos, isto é, externo aos espaços de poder e de atuação dos gestores do processo.

Face à dificuldade de estabelecer consenso a respeito dos conceitos dos critérios, das áreas de resultados ou das dimensões de avaliações e considerando os elementos da Figura 25, apresentamos um entendimento sobre eficiência, eficácia, efetividade e economicidade que é o mais utilizado, em particular, nas avaliações operacionais realizadas por órgãos de controle da Administração Pública. Observe:

- ▶ **Economicidade:** critério que considera a relação entre os insumos planejados para a execução de ações (processos) e os realmente consumidos.
- ▶ **Eficiência:** critério que considera a relação entre o que foi produzido (resultados) e os insumos consumidos, isto é, o rendimento ou a produtividade dos insumos aplicados.

- ▶ **Eficácia:** critério que considera a relação entre os resultados obtidos e os resultados planejados, isto é, o atendimento aos requisitos dos produtos disponibilizados e dos serviços prestados.
- ▶ **Efetividade:** critério que considera os efeitos imediatos e os impactos obtidos pela execução das ações no ambiente dos demandantes ou dos públicos-alvo.

Mesmo para a avaliação das ações operacionais, alguns analistas consideram que os critérios de legalidade e de conformidade seriam subcritérios mais específicos do critério genérico – eficácia –, enquanto a legitimidade seria um critério decorrente da efetividade.

Outra questão importante é que a avaliação nos projetos, a exemplo dos processos, pode também considerar os critérios anteriormente estudados. Existe, ainda, um tema imprescindível para a avaliação operacional e, por isso, igualmente importante, que são os indicadores que estudaremos a seguir.

Indicadores na Avaliação Operacional

Considerando as várias magnitudes apresentadas pelos produtos e pelos serviços informacionais, podemos destacar que estes podem ser constituídos por elementos informacionais, que, por sua vez, podem ser compostos de partes menores e de dados elementares e maiores como os dados agregados. Um dos elementos informacionais mais usados nas avaliações operacionais é o que chamamos de indicadores de processos e de resultados.

Na Unidade 1, da disciplina *Indicadores Socioeconômicos na Gestão Pública*, que abordou conceitos e medidas, foi registrado que a imagem captada no indicador é uma “modelização” da realidade, isto é, uma representação simplificada de um de seus aspectos. Também foi destacado que quanto mais específico for o aspecto-alvo e quanto mais confiáveis e precisas forem as informações utilizados no cálculo dos indicadores, mais essa representação se aproxima da realidade.

De acordo com a nossa discussão, como podemos definir o tema indicadores?

Não existe apenas um entendimento nem apenas uma definição para o tema indicadores. Em princípio, qualquer dado ou aspecto que propicie informação sobre um problema ou um aspecto problemático pode ser chamado de “indicador”, porém, um indicador é algo que exige elaboração e pré-interpretação para que possa ser utilizado. Para tal, é necessário estabelecer um modelo de relacionamento de variáveis ou de fatores que permita estruturar e integrar informações diversas e dispersas provenientes de várias fontes, visando à produção de um produto de síntese informacional, isto é, de um indicador.

Nessa perspectiva, você pode considerar que um indicador é definido como sendo um elemento informacional de síntese, numérico ou simbólico, obtido a partir de um modelo de relacionamento de variáveis e que, frente a uma escala ou a parâmetros de referência, essa informação mostra a situação relativa de um determinado problema ou de um aspecto da realidade considerado importante ou relevante em função do que é possível fazer para decidir e orientar ações.

No contexto operacional, conforme apresentado neste livro-texto, os problemas ou os aspectos da realidade considerados são afetos ao desempenho operacional e aos respectivos contextos e os indicadores podem ser usados para decidir e orientar as ações de ajustes.

Em outras palavras, indicador é o dado informacional que, correlacionado com um referencial de análise, traduz uma informação de valor “para mais” ou “para menos”. No caso da Gestão Operacional, utilizando essa informação, podemos interpretar aspectos da realidade das ações operacionais e tomar decisões para ajustes nessa realidade. Portanto, o indicador é sempre algo inerente aos processos decisórios, sejam eles formais ou informais.

O que mais importa no estabelecimento de um indicador é a sua função síntese de avaliação frente a um problema considerado: esse é o seu papel mais importante no que tange aos processos decisórios.

Os indicadores serão mais úteis se também forem definidos os processos decisórios consequentes e as respectivas responsabilidades pelas ações.

Sendo assim, podemos afirmar que um indicador operacional será tanto mais adequado ou qualificado para o controle operacional quanto mais qualificados forem os dados disponíveis e os critérios utilizados para sua definição, pois é impossível obter-se um bom indicador se os dados e/ou os métodos utilizados forem ruins.

Também é importante considerarmos que cada aspecto de um problema de desempenho operacional e seus componentes específicos podem ser objetos de indicadores que permitam medir sua ocorrência, sua intensidade e sua evolução.

Vamos agora abordar a importância de uma escala na utilização dos indicadores nas avaliações operacionais, pois o posicionamento na escala de avaliação que indica o resultado da relação considerada é o que pode determinar o nível de urgência das possíveis ações ajustes a serem efetivadas.

Tendo em vista o problema-alvo ou o foco do controle operacional, isto é, o desempenho não desejado, para que exista um indicador, é necessário que, além do estabelecimento de relações entre variáveis para a produção de um índice síntese, o resultado possa ser aferido por uma escala.

A intensidade ou a característica do problema mostrada pelo indicador é dada, na escala de avaliação, pelo ponto de referência a partir do qual se considere que o problema passe a existir. Esse ponto de referência deve ser o resultado de uma escolha baseada em algum parâmetro da própria realidade da ação operacional como contexto dos problemas de desempenho operacional ou de outras realidades que sirvam como referencial.

Podemos, a título de exemplo, considerar que em uma determinada prestação de serviços públicos as reexecuções somente passem a ser consideradas problemas de desempenho se ultrapassarem 2% do total de solicitações do serviço.

Outro entendimento necessário sobre a produção e a utilização de indicadores na Gestão Operacional é o do índice de avaliação. Entendemos como índice de avaliação tudo aquilo que indica ou denota uma qualidade ou uma característica especial passível de ser utilizada em processos de avaliação e de decisão. Os indicadores podem ter seus índices formalizados de diferentes formas: numérica, alfabética, alfanumérica e simbólica.

Em síntese, para que possamos definir e construir um indicador, precisamos que alguns requisitos e cuidados sejam levados em conta, tais como:

- ▶ Sobre o problema e as decisões:
 - ▶ para definir um indicador, é preciso que se tenha pelo menos um problema caracterizado e a necessidade de processos decisórios consequentes; sejam estes decorrentes de processos de avaliação ou de monitoramento;
 - ▶ caracterizar um problema significa estabelecer uma relação entre uma situação existente e uma situação desejada;

- ▶ problema caracterizado significa problema descrito de tal forma que possa ser traduzido em dados de conhecimento observáveis (variáveis detectáveis ou mensuráveis) a serem relacionados em um modelo que produz um dado de síntese (vários dados produzem um índice), que traduz um significado para a organização;
 - ▶ caracterizar a situação existente significa explicitar os aspectos (dados de definição) da realidade considerada e os aspectos (dados de comparação) referenciais que indicam a existência do que se quer detectar;
 - ▶ o modelo de relacionamento das variáveis deve ser estabelecido levando-se em conta apenas os dados relevantes (consensuais) para o problema ou o aspecto que se quer detectar;
 - ▶ as decisões, caso sejam pré-definidas, devem ser especificadas de forma objetiva, ou seja, de modo a explicitar os processos da tomada de decisão, visando aos seus resultados que, uma vez obtidos, resolvem o problema considerado; e
 - ▶ um problema nunca ocorre de forma isolada, estando sempre submetido a um conjunto de elementos paradigmáticos e pressupostários, que devem ser considerados na definição do modelo de síntese.
- ▶ Sobre a construção de indicadores:
- ▶ a seleção dos dados componentes do indicador deve levar em conta a possibilidade de medir a intensidade do problema ou do aspecto a ser avaliado; cada dado componente do indicador deve ser selecionado em função da importância e da relevância que apresenta para o que se quer avaliar;
 - ▶ os dados componentes de um indicador podem ser de diferentes naturezas e originados de diversas disciplinas, a seleção de dados pode demandar trabalho interdisciplinar (por exemplo: um indicador pode ser composto de uma avaliação visual de um

determinado aspecto combinada com um dado estatístico de outro, e de um dado de pesquisa de campo e a ponderação de uma situação em outro);

- ▶ produzir indicadores é uma ação que exige conhecimento da realidade, domínio metodológico do modelo de análise (modelo de relações) e competência na definição das ações a serem levadas a efeito, por isso, um bom método para validação de um indicador é a análise/avaliação de indicadores assemelhados utilizados em outras prestações de serviços públicos e respectivas validades de uso; e
 - ▶ para se definir um indicador, é preciso ter certeza da existência de dados formais para o relacionamento pretendido; é preciso definir as fontes de dados, pois, sem fontes definidas e sem dados disponíveis os indicadores são inviáveis de serem processados.
- ▶ Sobre as Escalas:
- ▶ o indicador deve propiciar uma leitura imediata de seu significado, de forma **unívoca*** e excludente e de modo que a interpretação dos dados possa ser feita automaticamente e sem a ocorrência de dúvidas;
 - ▶ quando um indicador for utilizado para explicitar algum aspecto da realidade, pode deixar claro qual é esse aspecto e a escala utilizada para avaliá-lo;
 - ▶ a escala de avaliação pode ser estabelecida por um *continuum* de situações ou de segmentação de variável que favoreça o entendimento do problema ou do aspecto a ser avaliado em função de possíveis processos decisórios;
 - ▶ os indicadores podem ter sua escala definida por uma variável qualitativa (excelente, bom, regular, péssimo), ou por uma variável numérica ordenada (1, 2, 3 etc.), ou por uma variável alfabética (a, b, c etc.), ou por uma variável alfanumérica (a1, a2, b1, b2 etc.), ou por cores (branco, amarelo, vermelho, preto), porém, não importando a forma da variável considerada e

*Unívoca – que só tem um significado, uma interpretação. Fonte: Houaiss (2009).

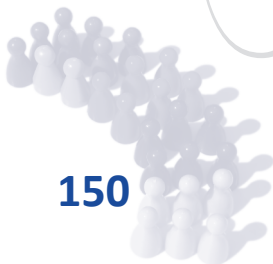
a configuração da escala, os critérios de avaliação (pesos) podem ser evidentes e apresentar, se possível, demarcações regulares entre suas categorias de enquadramento;

- ▶ a transformação dos indicadores em variáveis visuais pode garantir que o *continuum* de conteúdo (escala de análise) seja adequadamente representado pelo *continuum* visual (variável visual), isso significa que a variável visual deve apresentar-se ‘crescendo’ ou ‘decrecendo’ conforme a escala de análise ou apresentar as particularidades da variável representada e que, em termos de percepção, possibilite comparar visualmente (em um instante mínimo de visão) os intervalos de análise considerados;
- ▶ a interpretação da escala, ou seja, o posicionamento do indicador pode, preferencialmente, ser avaliado seguindo padrões de comparação ou de parâmetros utilizados internacionalmente ou nacionalmente; à falta destes, restam opções interestaduais e interserviços públicos de mesma natureza; e
- ▶ para cada elemento de uma escala cabe a definição de uma ou mais ações a serem efetivadas, o conjunto desses elementos constitui o plano de ações a serem efetivadas em função da ocorrência ou da complexidade do problema.

Para melhor entendimento sobre indicadores, vamos voltar ao caso dos processos de atendimento aos usuários de um hospital público, a partir do qual nos propusemos a desenhar um produto informacional de acompanhamento das reclamações. Naquele momento, anotamos que essas seriam informações indicativas de um desempenho não adequado.

De acordo com os entendimentos expostos na seção **Critérios de Avaliação Operacional**, o número reclamações seria um indicador do critério de eficácia da prestação de serviço, pois está implícito que o desejado ou o planejado seria “zero reclamações”. Outro indicador

Esse item é o anterior nesta mesma Unidade. Em caso de dúvida, retorne e faça uma releitura atenciosa dos critérios apresentados.



de eficácia poderia ser o volume de atendimentos realizados face ao planejado para o mesmo período.

Podemos escolher como um indicador de eficiência do processo de atendimento aos usuários o número de atendimentos realizados por profissionais de saúde (do hospital) ou o número de atendimento por leito ou o número médio de atendimentos conclusivos por dia. Você pode notar que profissionais de saúde, leitos e tempo são considerados insumos, e o número de atendimentos são os resultados ou os produtos.

Um indicador de economicidade poderia ser o preço médio de aquisição de um determinado insumo crítico para o atendimento aos usuários face aos preços praticados no mercado, ou a quantidade consumida desses insumos face à quantidade planejada (para o mesmo número de atendimentos).

E, finalmente, poderíamos escolher como indicador de efetividade dos atendimentos prestados o número de casos

de atendimentos recorrentes para determinado **agravo*** à saúde.

Mas você pode perceber que existem outras variáveis do ambiente do usuário que podem afetar esse indicador. Por esse motivo, o desenho de uma avaliação específica para identificar os valores desse indicador deve prever como tratar os fatores intervenientes mais importantes e seus impactos.

***Agravo** – ofensa que se faz a alguém, motivo de queixa. Fonte: Elaborado pela autora deste livro.

Para encerrar esta seção, realize a Atividade 1 – detalhando os processos e suas macroatividades e os projetos como SIs –, disponível na seção Atividades de aprendizagem, objetivando avaliar seu entendimento obtido sobre a hierarquia sistêmica dos SIs de uma organização.

OS PROCESSOS DOS SISTEMAS DE AVALIAÇÃO OPERACIONAL

Na primeira seção desta Unidade – Sistemas de Avaliação como Sistemas de Informação para o Controle Operacional – adotamos a metáfora da avaliação como um SI a serviço do controle operacional, gerando produtos e serviços informacionais que vão subsidiar os gestores em suas decisões de ajustes do desempenho das ações operacionais.

Essas decisões, em sua maioria, estão relacionadas aos modelos Racional e Processual, mas face à complexidade e

à incerteza da demanda, inerentes à prestação de serviços públicos no mundo contemporâneo e aos conflitos de objetivos e ambiguidades dos contextos políticos, característicos da Administração Pública. Muitas vezes, os problemas e as decisões de controle se situam nas perspectivas dos modelos Político e Ambíguo, conforme definido por Choo (1998). Se você julgar conveniente, volte à Figura 8 – Classificação dos problemas de decisão, da Unidade 1.

Em decorrência do exposto, podemos concluir que a variedade e a complexidade dos produtos e serviços informacionais de avaliação operacional, que são demandados pelo controle operacional, implicam a necessidade de processos, de organizações, de mecanismos e de instrumentos de avaliação igualmente variados e complexos. Essas construções são o foco da presente seção.

Estruturamos esta seção – Os Processos dos Sistemas de Avaliação Operacional –, de forma a abordarmos inicialmente as dificuldades de estabelecermos limites entre avaliação e controle no ciclo PEAC da Gestão Operacional e a consequente falta de consenso na utilização dessas palavras na Administração Pública. Em seguida, analisaremos os processos de avaliação face aos modelos apresentados em seções anteriores.

AVALIAÇÃO E CONTROLE COMO ETAPAS DEPENDENTES

O modelo do ciclo de gestão PEAC coloca a avaliação e o controle em duas etapas distintas, e a avaliação, pelo seu caráter utilitário, apenas se justifica à medida que os produtos e os serviços informacionais oferecidos ou demandados se mostrem adequados às necessidades do controle.

Você concorda com essa afirmação? O que a justificaria?

Dois questões merecem registro antes que passemos a analisar os processos de controle. A primeira diz respeito às dificuldades encontradas pelo gestor público em seu cotidiano para perceber as fronteiras entre as etapas de avaliação e o controle operacional.

Face à dinâmica desse ciclo, com tempos de operação bastante reduzidos e até mesmo instantâneos, o tempo real, o planejamento, o controle e a avaliação acontecem de forma simultânea e recursiva e as fronteiras entre cada uma dessas etapas não se mostram muito claras.

Para mostrar como isso se efetua em duas perspectivas, a do ciclo de gestão PEAC como um conjunto de etapas, e a do ciclo de gestão como um conjunto de Subsistemas de Informação, elaboramos a Figura 26 para você.

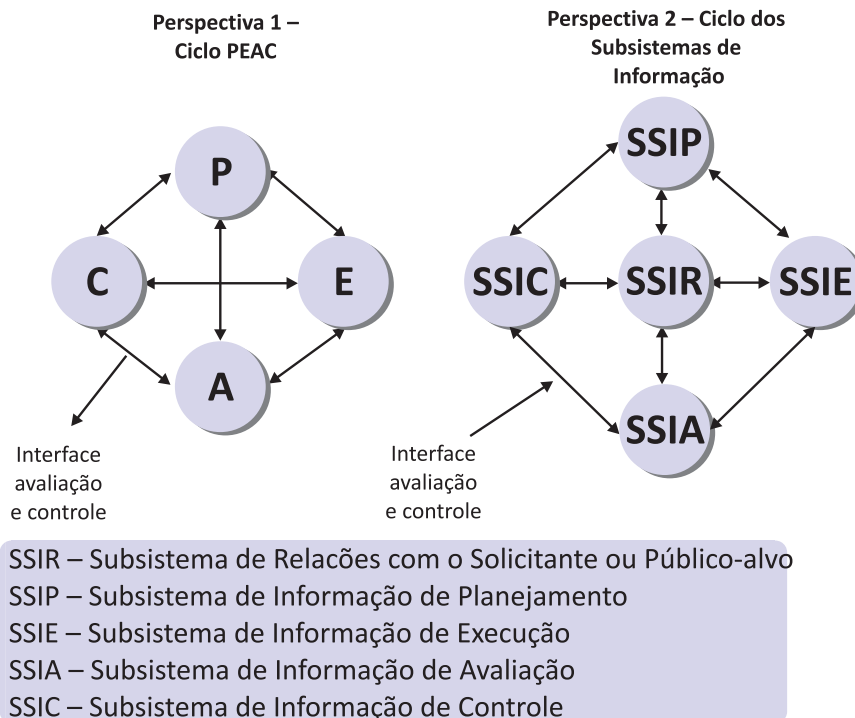


Figura 26: Ciclo de Gestão Operacional em tempo real
 Fonte: Elaborada pela autora deste livro

No que se refere à fronteira entre avaliação e controle, considerando a afirmação que fizemos sobre a subordinação, em termos de objetivos, da avaliação ao controle, essa linha se torna muito tênue, tornando-se quase imperceptível quando os problemas de desempenho forem resolvidos no contexto do Modelo Racional, pois as decisões são programadas, *a priori*, considerando os resultados da avaliação. É como se essas decisões se processassem de forma automática.

Você pode, ainda, analisando a Perspectiva 2, constatar como ocorre a implementação de um Subsistema de Informação para apoio às relações com usuários e com beneficiários da prestação de serviços públicos. Essa construção é muito importante, considerando que esse atendimento está sujeito à urgência e à imprevisibilidade das demandas (entradas/insumos), particularmente nas áreas de saúde e de segurança pública.

Ainda no que diz respeito a esse sistema, como não é possível programar a resposta às avaliações dos usuários (saídas/produtos), os processos decisórios do controle operacional passam conseqüentemente a se referenciar também aos modelos Político e Ambíguo de solução de problemas.

Essas dificuldades para estabelecer fronteiras ou limites entre as etapas de avaliação e o controle operacional podem ser uma das razões pelas quais muitas vezes os processos, os mecanismos e até as organizações públicas, que executam ações de avaliação, recebem denominações usando a palavra controle, a exemplo de controladorias, de sistemas de controle, de ferramentas de controle e outras. Essa é a outra questão que julgamos ser importante analisarmos antes do estudo dos processos dos Sistemas de Avaliação.

Veja no exemplo a seguir as 11 atribuições de competências dos órgãos e das unidades do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, conforme definição da Lei n. 10.180, de 6 de fevereiro de 2001.

- I – avaliar o cumprimento das metas estabelecidas no plano plurianual;
- II – fiscalizar e avaliar a execução dos programas de governo, inclusive ações descentralizadas realizadas à conta de recursos oriundos dos Orçamentos da União, quanto ao nível de execução das metas e objetivos estabelecidos e à qualidade do gerenciamento;
- III – avaliar a execução dos orçamentos da União;
- IV – exercer o controle das operações de crédito, avais, garantias, direitos e haveres da União;
- V – fornecer informações sobre a situação físico-financeira dos projetos e das atividades constantes dos orçamentos da União;
- VI – realizar auditoria sobre a gestão dos recursos públicos federais sob a responsabilidade de órgãos e entidades públicos e privados;
- VII – apurar os atos ou fatos inquinados de ilegais ou irregulares, praticados por agentes públicos ou privados,

na utilização de recursos públicos federais e, quando for o caso, comunicar à unidade responsável pela contabilidade para as providências cabíveis;

VIII – realizar auditorias nos sistemas contábil, financeiro, orçamentário, de pessoal e demais sistemas administrativos e operacionais;

IX – avaliar o desempenho da auditoria interna das entidades da administração indireta federal;

X – elaborar a Prestação de Contas Anual do Presidente da República a ser encaminhada ao Congresso Nacional, nos termos do art. 84, inciso XXIV, da Constituição Federal;

XI – criar condições para o exercício do controle social sobre os programas contemplados com recursos oriundos dos orçamentos da União. (BRASIL, 2001, art. 24)

Das atribuições listadas, apenas as atribuições IV e XI não são típicas de avaliação, as demais usam sinônimos como: fiscalizam, realizam auditorias, apuram fatos e outros.

A atribuição XI é uma competência de apoio ao controle social, mas a competência IV define uma atribuição de execução de controle. O que justifica essa atribuição estar no âmbito de um Sistema de Avaliação é o fato de essa atividade ter sido naquela época uma atribuição da Secretaria do Tesouro Nacional, incluída pela Lei n. 10.180/01 no Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal.

OS PROCESSOS DE AVALIAÇÃO E SUAS ETAPAS

Os objetos de avaliação operacional, isto é, os problemas relativos aos desempenhos operacionais e seus contextos de avaliação na Administração Pública, são bastante diversificados, o que implica igual comportamento nos processos de avaliação, a exemplo de fiscalizações, auditorias, avaliações operacionais, que assim se caracterizam pela grande variedade, além de comportarem vários níveis de detalhamento.

Mesmo com toda essa complexidade, podemos analisar essas ações de avaliação usando os modelos explicativos de processos a pedido, programado e híbrido, conforme apresentado na Unidade 2 – Gestões Operacionais Críticas. E, como os serviços prestados pela macroatividade de avaliação para a macroatividade de controle são de natureza informacionais, vamos denominá-los de gerenciamento de informações.

Processos de Avaliação a Pedido

A Figura 19 já foi usada neste livro-texto para explicitar os processos a pedido, agora trazemos para sua análise a Figura 27, esquematizando as etapas de um modelo de gerenciamento das informações genérico, mas de mesma natureza, isto é, por demanda.

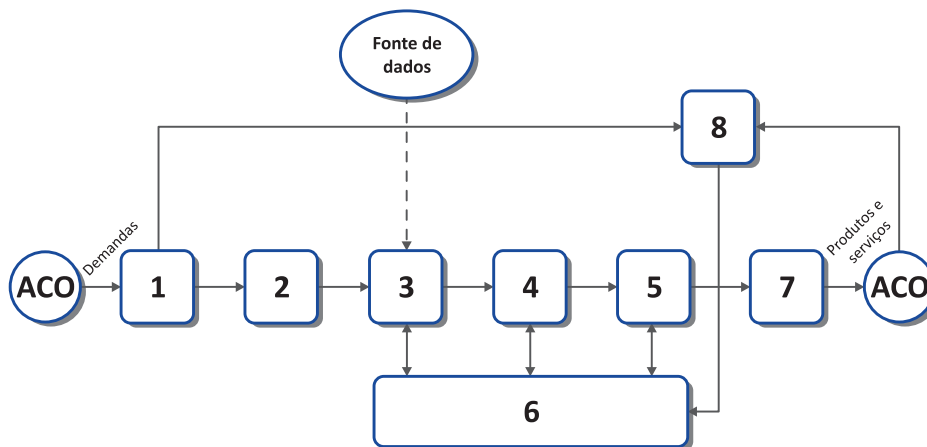


Figura 27: Modelo de gerenciamento de informações a pedido
 Fonte: Elaborada pela autora deste livro

Primeiramente, visualize as relações com os solicitantes que, nesse caso, são os gestores ou os agentes que vão realizar o controle operacional – o Agente de Controle Operacional (ACO) –, e os fluxos de retroalimentação, que podem ser relacionados ao aprendizado dos modelos de processos. Em seguida, identifique as várias etapas do modelo, conforme a seguinte convenção estabelecida para o conjunto de atividades do processo de gerenciamento a pedido, considerando o ACO:

- ▶ identificação de necessidades e de requisitos dos produtos e dos serviços informacionais;
- ▶ desenho dos produtos e dos serviços informacionais;
- ▶ coleta de dados;
- ▶ tratamento de dados;
- ▶ elaboração (construção) dos produtos e dos serviços informacionais;
- ▶ classificação e armazenamento de dados;
- ▶ apresentação dos produtos e dos serviços informacionais; e
- ▶ análise do uso dos produtos e dos serviços informacionais.

Conforme você pode perceber, o modelo apresentado foi desenhado detalhando as quatro macroatividades: o Atendimento englobando a atividade 1, os Processos Internos contemplando as atividades 2 a 6, a Entrega representada pela atividade 7 e o Aprendizado e a Institucionalização representados pela atividade 8.

Analise com atenção a atividade 3, que é crítica para os processos de avaliação, ou processos de gerenciamento de informações. Veja que ela acessa fontes de dados que podem ser internas ou externas ao processo ou às organizações.

Algumas considerações resultantes da análise das Figuras 15 e 27, aplicadas às avaliações operacionais no âmbito da Administração Pública, podem ser anotadas conforme a discriminação a seguir.

- ▶ Esse modelo sustenta não somente auditorias, vistorias, fiscalizações, processos administrativos disciplinares, apurações, investigações, perícias, mas também outras ações a pedido ou emergenciais relativas à prestação de serviços das categorias: Intervenção Legal e Infraestrutura.
- ▶ A maioria dessas ações, quando formais, possui sistemática e metodologia predefinidas, com todas as etapas de avaliação formalizadas em instrumentos

normativos específicos, existindo, porém, alguns espaços discricionários nos procedimentos normativos.

- ▶ Pedidos especiais para avaliações emergenciais, em particular da categoria de Serviços de Atendimento Direto, necessitam de cuidados quanto à obediência de dispositivos legais vigentes para evitar problemas de legalidade nas ações de ajuste implementados pelo controle operacional.
- ▶ Os gestores operacionais que solicitam ou acionam formalmente ações de avaliação não programadas normalmente atuam em órgãos decisórios de planejamento e de controle, de ouvidorias, do executivo, mas essas avaliações também podem ser acionadas pelas procuradorias e pelos Poderes Legislativo e Judiciário nas três instâncias federativas.
- ▶ Muitos dos acionamentos referentes ao item anterior podem ser provocados por denúncias de origem externa ou interna.
- ▶ Grande parte dessas avaliações tem como objeto problemas de desempenho de recursos públicos aplicados nas ações operacionais.
- ▶ A etapa de apresentação dos produtos e dos serviços informacionais, na maioria das vezes, dá-se pela simples entrega de documentos e relatórios.
- ▶ A construção das memórias se limita ao registro e ao arquivamento conforme previsto nas orientações legais e normativas.
- ▶ O aprendizado contínuo nem sempre é sistematizado e implantado.

Essa lista não é exaustiva, por isso convidamos você a completá-la com outras considerações decorrentes de suas experiências ou suas leituras sobre os diversos tipos de ações que registramos no primeiro item da lista.

É preciso investir na implementação mais efetiva de todas as atividades do gerenciamento de informações que suporta as avaliações operacionais das práticas atuais na Gestão Operacional da prestação de serviços públicos.

Existem vários modelos usados por autores e por estudiosos para explicar o processo de avaliação. Cada um desses modelos é construído em função dos contextos de uso. Para o nosso estudo, escolhemos um modelo que representa o processo de avaliação em 7 macroatividades:

- ▶ Planejamento da avaliação.
- ▶ Pesquisa avaliativa.
- ▶ Julgamento valorativo.
- ▶ Formulação de propostas alternativas de ajustes.
- ▶ Construção de memórias da avaliação.
- ▶ Apresentação e discussão dos resultados da avaliação.
- ▶ Aprendizado contínuo das avaliações à pedido.

A seguir, veremos no Quadro 4 a correlação entre as etapas do modelo de gerenciamento de informações e as etapas de um modelo de avaliação.

MACROATIVIDADES DO MODELO DE PROCESSOS	ATIVIDADES DO MODELO DE GERENCIAMENTO DE INFORMAÇÕES	ATIVIDADES DO MODELO DE AVALIAÇÃO
Atendimento às Demandas dos Agentes de Controle Operacional	Identificação de Necessidades e de Requisitos dos Produtos e dos Serviços Informacionais	Planejamento da Avaliação
	Execução dos Processos Internos da Avaliação (ações a pedido)	
Execução dos Processos Internos da Avaliação (ações a pedido)	Coleta de Dados	Pesquisa Avaliativa
	Aprendizado/Institucionalização da Avaliação	
	Elaboração (construção) dos Produtos e dos Serviços Informacionais	Julgamento Valorativo e Formulação de Propostas de Alternativas de Ajustes
	Classificação e Armazenamento de Dados	Construção da Memória da Avaliação
Entrega aos Agentes de Controle Operacional	Apresentação dos Produtos e dos Serviços Informacionais	Apresentação e Discussão dos Resultados da Avaliação
Aprendizado/Institucionalização da Avaliação	Análise do uso dos Produtos e dos Serviços Informacionais	Aprendizado Contínuo das Avaliações a Pedido

Quadro 4: Processos de avaliação a pedido (por demanda) – relação entre modelos
 Fonte: Elaborado pela autora deste livro

Você deve estar se questionando: por que trazer conhecimentos tão detalhados para o estudo da avaliação na Gestão Operacional?

Um motivo importante é que de forma diferente das avaliações para o ciclo de gestão de políticas públicas e para o ciclo de planos e programas, as avaliações do ciclo de gestão das ações operacionais, isto é, dos processos e dos projetos, é realizada no dia a dia pelo próprio gestor operacional, sem o apoio de suporte profissional externo especializado.

Outra razão é que mesmo sendo realizado em tempo real, as avaliações dependem de as informações estarem disponíveis para uso com a qualidade exigida pelas tomadas de decisões do Controle Operacional. Compreender o processo de avaliação ajudará você a organizar a coleta de informações, o tratamento e a construção de banco de dados, verdadeiras memórias auxiliares. Portanto, essas tarefas são proativas e realizadas com custos mais reduzidos.

Após analisadas as avaliações a pedido, vamos agora estudar os processos das avaliações programadas e híbridas, no ciclo de gestão das ações operacionais.

Processos de Avaliação Programado e Híbrido

Se observamos as avaliações e os consequentes controles operacionais executados no ciclo de Gestão Operacional, veremos que eles se apresentam gerados internamente pelas organizações e acionados externamente por outros agentes. Os agentes internos e os gestores públicos são denominados genericamente de **ACO**.

Outra constatação importante é que enquanto as avaliações internas, em sua maioria, são executadas por processos a pedido, as avaliações externas são em grande volume operacionalizadas por processos programados e híbridos.

De mesmo modo, precisamos lembrar que as diversas categorias de serviços – Atendimento Direto, disponibilização de Infraestrutura e Intervenção Legal – executam avaliações usando de forma diferenciada e com mais frequência os três tipos de processos: a pedido, programado e híbrido.

É importante ratificar que os processos de avaliação operacional na Administração Pública, quando apoiam processos de controle operacional que resultem em **sanções*** e em punições para agentes do mercado, Estado e sociedade, devem ser exclusivamente formais, como é o caso das fiscalizações.

Por fim, tendo estudado os processos de avaliação operacional, precisamos entender que, para viabilizar a execução dos processos ou da atividade da avaliação, é necessário uma infraestrutura composta de organizações, de mecanismos e de ferramentas. Esses instrumentos serão estudados na próxima seção.

Você se lembra que mostramos o ACO na Figura 27?



*Sanção – pena para quem não cumpre o determinado em leis e em normas. Fonte: Elaborado pela autora deste livro.

Para encerrar esta seção, realize a Atividade 2 – Detalhando os processos de avaliação programado e híbrido – da seção Atividades de aprendizagem, cujo objetivo é analisar o seu entendimento obtido sobre os processos e as macroatividades das avaliações operacionais programadas e híbridas.

MECANISMOS E INSTRUMENTOS PARA A AVALIAÇÃO DAS AÇÕES OPERACIONAIS

Nesta seção, vamos mostrar a aplicação prática na Administração Pública dos modelos e processos de avaliação operacional que estudamos na seção anterior. Para tanto, serão analisadas, a título de exemplo, algumas organizações públicas estruturadas em sistemas ou não e alguns mecanismos e instrumentos da esfera federal. As demais instâncias, estadual e municipal, também comportam esses elementos. No caso da Administração Pública, todos esses elementos devem estar previstos nos termos dos arcabouços legal e normativo que sustentam cada tipo de avaliação.

Mecanismos de Controle Interno

Para iniciar nossa conversa sobre mecanismos de controle interno, vamos ver um exemplo de avaliação operacional na instância federal, definida na Constituição Federal de 1988: a fiscalização contábil, orçamentária, operacional e patrimonial. Lembre-se de que a fiscalização é um dos muitos tipos de avaliação implementados na Administração Pública.

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e

renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder. (BRASIL, 1988)

Da leitura desse artigo constitucional, podemos destacar:

- ▶ Os objetos que terão seus problemas de desempenho avaliados são os recursos orçamentários, financeiros, de patrimônio e as ações operacionais.
- ▶ Os critérios de avaliação, no caso da fiscalização, estão definidos e estabelecidos como obrigatórios, com destaque para a economicidade, a legalidade e a legitimidade, normalmente não citados no conjunto tradicional de critérios (eficiência, eficácia e efetividade).
- ▶ A avaliação a ser realizada pode ser entendida como um SI composto de dois Subsistemas de Informação: o de controle externo e o de controle interno, em cada poder.
- ▶ O controle externo, exercido pelo Congresso Nacional, não é apresentado como um sistema da Administração Pública.

Vamos agora entender melhor os Sistemas de Controle Interno, que deveriam ser chamados de Sistemas de Avaliação Interna, trazendo novamente um exemplo desse sistema para a esfera federal.

O Sistema de Controle Interno foi instituído pela Lei n. 10.180/01, que organizou sob a forma de sistemas as atividades de planejamento e de orçamento federal, de administração financeira federal, de contabilidade federal e de controle interno do Poder Executivo Federal.

Conforme essa lei, o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, utilizando como instrumentos a auditoria e a fiscalização, visa à avaliação da ação governamental e da gestão dos administradores públicos federais, por intermédio da fiscalização

contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial; a apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional; e tem como finalidades:

- I – avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;
- II – comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e nas entidades da Administração Pública Federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;
- III – exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;
- IV – apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional. (BRASIL, 2001, art. 20)

Como você pode observar, em um nível hierárquico imediatamente inferior à Constituição Federal de 1988, a Lei n. 10.180/01 indica as atividades de: planejamento e orçamento federal; administração financeira; contabilidade federal; e controle interno, como elementos do sistema instituído.

Contudo, podemos ainda entender o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal analisando os papéis dos órgãos que o constitui. É o que abordaremos a seguir.

Organizações do Sistema de Controle Interno Federal

Inicialmente, de acordo com a Lei n. 10.180/01, o Sistema de Controle Interno Federal foi estruturado em: Secretaria Federal de Controle Interno, como órgão central, pertencente, na época, à estrutura do Ministério da Fazenda; e órgãos setoriais de controle, que eram criados em cada um dos órgãos do Poder Executivo Federal, excetuados aqueles que integram a estrutura do Ministério das Relações Exteriores, do Ministério da Defesa, da Advocacia-Geral da União e da Casa Civil. Conforme esse modelo, os órgãos setoriais ficavam

sujeitos à orientação normativa e à supervisão técnica do órgão central do sistema, sem prejuízo de subordinação ao órgão cuja estrutura administrativa estivessem integrados.

Com o objetivo de promover a integração e de homogeneizar os entendimentos dos respectivos órgãos e unidades, foi instituída a Comissão de Coordenação de Controle Interno, órgão colegiado de coordenação do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal e estabelecida como competência dos órgãos e das unidades do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal:

- I – avaliar o cumprimento das metas estabelecidas no plano plurianual;
- II – fiscalizar e avaliar a execução dos programas de governo, inclusive ações descentralizadas realizadas à conta de recursos oriundos dos Orçamentos da União, quanto ao nível de execução das metas e objetivos estabelecidos e à qualidade do gerenciamento;
- III – avaliar a execução dos orçamentos da União;
- IV – exercer o controle das operações de crédito, avais, garantias, direitos e haveres da União;
- V – fornecer informações sobre a situação físico-financeira dos projetos e das atividades constantes dos orçamentos da União;
- VI – realizar auditoria sobre a gestão dos recursos públicos federais sob a responsabilidade de órgãos e entidades públicos e privados;
- VII – apurar os atos ou fatos inquinados de ilegais ou irregulares, praticados por agentes públicos ou privados, na utilização de recursos públicos federais e, quando for o caso, comunicar à unidade responsável pela contabilidade para as providências cabíveis;
- VIII – realizar auditorias nos sistemas contábil, financeiro, orçamentário, de pessoal e demais sistemas administrativos e operacionais;
- IX – avaliar o desempenho da auditoria interna das entidades da administração indireta federal;

X – elaborar a Prestação de Contas Anual do Presidente da República a ser encaminhada ao Congresso Nacional, nos termos do art. 84, inciso XXIV, da Constituição Federal;

XI – criar condições para o exercício do controle social sobre os programas contemplados com recursos oriundos dos orçamentos da União. (BRASIL, 2001, art. 24)

Essa lista já tinha sido apresentada nesta Unidade quando chamamos a atenção para o uso da palavra “controle” na seção Mecanismos de Controle Interno, e para o papel de apoio do Sistema de Controle Interno ao Controle Social a ser exercido pela sociedade.

O estabelecimento das competências dos órgãos e das unidades do sistema nos ajuda a compreender melhor quais desempenhos serão avaliados e quais atividades de avaliação serão executadas.

Você pode estar curioso e se perguntando: por que vamos aprofundar esse conhecimento nesta disciplina Gestão Operacional?

A primeira razão é a importância das relações que são estabelecidas entre os gestores operacionais e os chamados “órgãos de controle”. Você pode ter visto em manchetes de jornais e de outros meios de comunicação, notícias sobre o impacto das ações desses agentes públicos na prestação de serviços públicos, suspendendo obras de infraestrutura, orientando para realização de novas licitações, entre outras, isto é, criados para avaliar o desempenho, esses órgãos também podem impactar o desempenho operacional.

A segunda razão é de ordem prática, pois nossa proposta é auxiliá-lo na compreensão integrada e sistêmica dos instrumentos legais de avaliação operacional que referenciam a atuação de todos os gestores de recursos públicos na prestação de serviços demandados pela sociedade. Vamos, então, entender alguns órgãos do Sistema de Controle Interno.

Controladorias

Posteriormente à institucionalização do Sistema de Controle Interno, em 2001, foi criada a Controladoria-Geral da União, órgão central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, e integrada à estrutura da Presidência da República por meio da Lei n. 10.683, de 28 de maio de 2003, tendo como competências:

I – assistir direta e imediatamente ao Presidente da República no desempenho de suas atribuições quanto aos assuntos e providências que, no âmbito do Poder Executivo, sejam atinentes à defesa do patrimônio público, ao controle interno, à auditoria pública, à correição, à prevenção e ao combate à corrupção, às atividades de ouvidoria e ao incremento da transparência da gestão no âmbito da administração pública federal. (BRASIL, 2003, art. 17)

O Decreto n. 5.683, de 24 de janeiro de 2006, define que compete à Controladoria Geral

Exercer a supervisão técnica dos órgãos que compõem o Sistema de Controle Interno, o Sistema de Correição e das unidades de ouvidoria do Poder Executivo Federal, prestando, como órgão central, a orientação normativa que julgar necessária. (BRASIL, 2006, anexo I, parágrafo único)

Posteriormente, a Lei n. 11.204, de 5 de dezembro de 2005, define que a Controladoria-Geral da União tem como titular o Ministro de Estado do Controle e da Transparência e sua estrutura básica é constituída de: Gabinete, Assessoria Jurídica, Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção, Comissão de Coordenação de Controle Interno, Secretaria-Executiva, Corregedoria-Geral da União, Ouvidoria-Geral da União e duas secretarias, sendo uma a Secretaria Federal de Controle Interno. (BRASIL, 2005)

Já a Lei n. 10.683/03 define que:

§ 2º O Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção será composto paritariamente por representantes da sociedade civil organizada e representantes do Governo Federal. [...]

Art.18. À Controladoria-Geral da União, no exercício de sua competência, cabe dar o devido andamento às representações ou denúncias fundamentadas que receber, relativas a lesão ou ameaça de lesão ao patrimônio público, velando por seu integral deslinde.

§ 1º À Controladoria-Geral da União, por seu titular, sempre que constatar omissão da autoridade competente, cumpre requisitar a instauração de sindicância, procedimentos e processos administrativos outros, e avocar aqueles já em curso em órgão ou entidade da Administração Pública Federal, para corrigir-lhes o andamento, inclusive promovendo a aplicação da penalidade administrativa cabível. [...]

§ 3º A Controladoria-Geral da União encaminhará à Advocacia-Geral da União os casos que configurem improbidade administrativa e todos quantos recomendem a indisponibilidade de bens, o ressarcimento ao erário e outras providências a cargo daquele órgão, bem como provocará, sempre que necessária, a atuação do Tribunal de Contas da União, da Secretaria da Receita Federal, dos órgãos do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal e, quando houver indícios de responsabilidade penal, do Departamento de Polícia Federal e do Ministério Público, inclusive quanto a representações ou denúncias que se afigurarem manifestamente caluniosas. (BRASIL, 2003, art. 17-18)

Imagine, tendo como referência o Quadro 4, a complexidade das etapas dos processos de avaliação conduzidos pela Controladoria-Geral da União e, como já anotados, pelas controladorias estaduais e municipais.

Secretaria Federal de Controle e as Assessorias de Controle Interno

Um dos órgãos mais importantes do Sistema de Controle Interno do Executivo Federal é a Secretaria Federal de Controle Interno, cujas competências foram estabelecidas por meio do Decreto n. 5.683, de 24 de janeiro de 2006. Por exercer as atividades de órgão central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, a Secretaria executa, além de atividades finalísticas do Sistema de Controle Interno, a normatização, a sistematização e a padronização dos procedimentos operacionais dos órgãos e das unidades integrantes do sistema e também promove a capacitação e o treinamento dessas unidades. A seguir, selecionamos algumas atribuições para sua análise. Leia com atenção:

X – verificar e avaliar a adoção de medidas para o retorno da despesa total com pessoal ao limite de que tratam os arts. 22 e 23 da Lei Complementar n. 101, de 2000; [...]

XIII – avaliar o cumprimento das metas estabelecidas no plano plurianual e na lei de diretrizes orçamentárias;

XIV – avaliar a execução dos orçamentos da União;

XV – fiscalizar e avaliar a execução dos programas de governo, inclusive ações descentralizadas realizadas à conta de recursos oriundos dos orçamentos da União, quanto ao nível de execução das metas e dos objetivos estabelecidos e à qualidade do gerenciamento; [...]

XVII – realizar auditorias sobre a gestão dos recursos públicos federais sob a responsabilidade de órgãos e entidades públicos e privados, bem como sobre a aplicação de subvenções e renúncia de receitas;

XVIII – realizar atividades de auditoria e fiscalização nos sistemas contábil, financeiro, orçamentário, de pessoal, de recursos externos e demais sistemas administrativos e operacionais; [...]

XX – apurar, em articulação com a Corregedoria-Geral da União e com a Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas, os atos ou fatos inquinados

de ilegalidade ou irregularidade, praticados por agentes públicos ou privados, na utilização de recursos públicos federais;

XXI – determinar a instauração de tomadas de contas especiais e promover o seu registro para fins de acompanhamento; [...]. (BRASIL, 2006, art. 10)

Para o desempenho de suas funções, a Secretaria Federal de Controle Interno conta com o apoio de Assessores Especiais de Controle Interno nos ministérios. Os Assessores Especiais de Controle Interno, ao tomarem conhecimento da ocorrência de irregularidades que impliquem **lesão*** ou risco de lesão ao patrimônio público, darão ciência ao respectivo Ministro de Estado e à Controladoria-Geral da União, em prazo não superior a 15 dias úteis, contados da data do conhecimento do fato, sob pena de responsabilidade solidária.

*Lesão – violação do direito, ou seja, prejuízo sofrido por uma das partes. Fonte: Elaborado pela autora deste livro.

As unidades de auditoria interna das entidades da Administração Pública Federal Indireta, vinculadas aos ministérios e aos órgãos da Presidência da República, e as unidades dos serviços sociais autônomos, ficam sujeitas à orientação normativa e à supervisão técnica do órgão central e dos órgãos setoriais do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, em suas respectivas áreas de jurisdição.

Com o exposto, você pode inferir mais uma vez sobre a complexidade das avaliações envolvidas e dos respectivos processos e sobre os volumes de recursos públicos usados, que podem ser significativos. Mas uma questão que tem sido colocada, de forma recorrente, é a efetividade das ações de avaliação (controle). Esse é um assunto bastante desafiador, pois, se entendermos as avaliações como SIs, poderíamos usar todas as potencialidades das TICs para desenhar processos mais eficazes a custos menores.

Ouvidoria-Geral da União

A Ouvidoria-Geral da União é um órgão importante, pois está voltado ao monitoramento externo, isto é, a fonte de dados externa

ao Sistema de Controle Interno é a Ouvidoria-Geral da União, que também foi criada pelo Decreto n. 5.683/06, com as competências a seguir listadas.

- I – orientar a atuação das demais unidades de ouvidoria dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal;
- II – examinar manifestações referentes à prestação de serviços públicos pelos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal;
- III – propor a adoção de medidas para a correção e a prevenção de falhas e omissões dos responsáveis pela inadequada prestação do serviço público;
- IV – produzir estatísticas indicativas do nível de satisfação dos usuários dos serviços públicos prestados no âmbito do Poder Executivo Federal;
- V – contribuir com a disseminação das formas de participação popular no acompanhamento e fiscalização da prestação dos serviços públicos;
- VI – identificar e sugerir padrões de excelência das atividades de ouvidoria do Poder Executivo Federal;
- VII – sugerir a expedição de atos normativos e de orientações, visando corrigir situações de inadequada prestação de serviços públicos; e
- VIII – promover capacitação e treinamento relacionados às atividades de ouvidoria. (BRASIL, 2006, art. 14)

Após a leitura dessas atribuições, gostaríamos que você identificasse quais podem ser consideradas como típicas de avaliação, isto é, forneceriam subsídios ao Controle Operacional do Poder Executivo Federal, e quais não são finalísticas, mas voltadas apenas para a gestão interna dos órgãos públicos.

Corregedoria-Geral da União

A seguir, vamos apresentar a você a Corregedoria-Geral da União. De acordo com o Decreto n. 5.683/06, é o órgão central do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal. Dentre as suas competências, selecionamos algumas para nosso entendimento:

II – analisar, em articulação com a Secretaria Federal de Controle Interno e com a Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas, as representações e as denúncias que forem encaminhadas à Controladoria-Geral da União;

III – conduzir investigações preliminares, inspeções, sindicâncias, inclusive as patrimoniais, e processos administrativos disciplinares; [...]

VI – instaurar sindicância ou processo administrativo ou, conforme o caso, propor ao Ministro de Estado representar ao Presidente da República para apurar eventual omissão das autoridades responsáveis pelos procedimentos a que se referem os incisos anteriores;

VII – apurar a responsabilidade de agentes públicos pelo descumprimento injustificado de recomendações do controle interno e das decisões do controle externo; [...]

XII – solicitar a órgãos e entidades públicas e pessoas físicas e jurídicas de direito privado documentos e informações necessários à instrução de procedimentos em curso na Controladoria-Geral da União;

XIII – requerer a órgãos e entidades da administração pública federal a realização de perícias; [...]. (BRASIL, 2006, art. 15)

A Figura 27 está no início desta Unidade, em caso de dúvida, retorne a ela e, se for preciso, não hesite em consultar o seu tutor.

Destacamos, em primeiro lugar, o surgimento de um novo sistema administrativo que faz interface com o Sistema de Controle Interno que estamos analisando e, também, os incisos XII e XIII como exemplos de acessos às fontes de dados “externas”, conforme mostramos na **Figura 27**.

Voltamos a chamar atenção para o fato de que o Sistema de Controle Interno e suas organizações – controladorias, secretarias e assessorias de controle e corregedorias ou similares – podem ser implementados nas instâncias federal e municipal, desde que previstos nos arcabouços legais de cada Unidade da Federação.

INSTRUMENTOS DE CONTROLE INTERNO

Como exemplos de instrumentos do Sistema de Controle Interno, selecionamos a prestação de contas de convênios. Essa prestação se mostra interessante porque envolve esforços de vários ministérios e porque utiliza um aplicativo informatizado, o Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (SICONV).

Relativamente à prestação de contas de convênio, o Decreto n. 6.170, de 25 de julho de 2007, define que:

§ 6º – O conveniente ficará obrigado a prestar contas dos recursos recebidos, na forma da legislação aplicável e das diretrizes e normas previstas no art. 18.

§ 7º – O concedente terá prazo de noventa dias para apreciar a prestação de contas apresentada, contados da data de seu recebimento. (BRASIL, 2007, art. 10)

Por outro lado, a Portaria Interministerial MP/MF/MCT n. 127, de 29 de maio de 2008, estabelece:.

Art. 3. Os atos e os procedimentos relativos à formalização, execução, acompanhamento, prestação de contas e informações acerca de tomada de contas especial dos convênios, contratos de repasse e termos de cooperação serão realizados no Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse - SICONV, aberto à consulta pública, por meio do Portal dos Convênios. [...]

Art. 56. O órgão ou entidade que receber recursos na forma estabelecida nesta Portaria estará sujeito a prestar contas da sua boa e regular aplicação no prazo máximo de trinta dias contados do término da vigência do convênio ou contrato ou do último pagamento efetuado, quando este ocorrer em data anterior àquela do encerramento da vigência.

§ 1º Quando a prestação de contas não for encaminhada no prazo estabelecido no caput, o concedente ou contratante estabelecerá o prazo máximo de trinta dias para sua apresentação, ou recolhimento dos recursos, incluídos os rendimentos da aplicação no mercado financeiro, atualizados monetariamente e acrescido de juros de mora, na forma da lei.

§ 2º Se, ao término do prazo estabelecido, o conveniente ou contratado não apresentar a prestação de contas nem devolver os recursos nos termos do § 1º, o concedente registrará a inadimplência no SICONV por omissão do dever de prestar contas e comunicará o fato ao órgão de contabilidade analítica a que estiver vinculado, para fins de instauração de tomada de contas especial sob aquele argumento e adoção de outras medidas para reparação do dano ao erário, sob pena de responsabilização solidária. [...].

Art. 58. A prestação de contas será composta, além dos documentos e informações apresentados pelo conveniente ou contratado no SICONV, do seguinte:

- I – Relatório de Cumprimento do Objeto;
- II – declaração de realização dos objetivos a que se propunha o instrumento;
- III – relação de bens adquiridos, produzidos ou construídos, quando for o caso;
- IV – a relação de treinados ou capacitados, quando for o caso;
- V – a relação dos serviços prestados, quando for o caso;
- VI – comprovante de recolhimento do saldo de recursos, quando houver; e

VII – termo de compromisso por meio do qual o concedente ou contratado será obrigado a manter os documentos relacionados ao convênio ou contrato de repasse, nos termos do § 3º do art. 3º.

Parágrafo único. O concedente ou contratante deverá registrar no SICONV o recebimento da prestação de contas.

Art. 59. Incumbe ao órgão ou entidade concedente ou contratante decidir sobre a regularidade da aplicação dos recursos transferidos e, se extinto, ao seu sucessor.

Art. 60. A autoridade competente do concedente ou contratante terá o prazo de noventa dias, contado da data do recebimento, para analisar a prestação de contas do instrumento, com fundamento nos pareceres técnico e financeiro expedidos pelas áreas competentes.

§ 1º O ato de aprovação da prestação de contas deverá ser registrado no SICONV, cabendo ao concedente ou contratante prestar declaração expressa de que os recursos transferidos tiveram boa e regular aplicação.

§ 2º Caso a prestação de contas não seja aprovada, exauridas todas as providências cabíveis para regularização da pendência ou reparação do dano, a autoridade competente, sob pena de responsabilização solidária, registrará o fato no SICONV e adotará as providências necessárias à instauração da Tomada de Contas Especial, com posterior encaminhamento do processo à unidade setorial de contabilidade a que estiver jurisdicionado para os devidos registros de sua competência. (BRASIL, 2008b)

Apresentamos o exemplo do SINCOV para mostrar o desenvolvimento de um aplicativo (*software*) de apoio necessário para estabelecer procedimentos formalizados, integrando os procedimentos operacionais, a contratação de serviços via convênios com instrumentos de controle interno e a prestação de contas.

Finalizando, com esta seção, procuramos trazer como exemplos alguns mecanismos e instrumentos de avaliação operacional para deixar clara a importância do entendimento dos arcabouços legais e normativos que sustentam essa etapa da Gestão Operacional.

Você deve também ter constatado a necessidade de aporte de conhecimentos de Direito Administrativo por parte de assessores e consultores jurídicos dos órgãos do Poder Executivo. Finalmente, é importante voltar a destacar que os exemplos apresentados do Poder Executivo Federal podem ser transpostos para os executivos estaduais e municipais, considerando que cada uma dessas instâncias conta com arcabouços legais e normativos específicos.

INSTRUMENTOS DO CONTROLE EXTERNO

No que se refere ao Controle Externo, vamos centrar nosso estudo em alguns instrumentos importantes para exemplificar essa categoria de ferramenta de avaliação, pois abordamos com detalhes os mecanismos de Controle Externo na Unidade 1. A Constituição Federal de 1988 traz para análise uma definição importante que complementa o que já explicitamos com o artigo 70:

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumas obrigações de natureza pecuniária. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998). (BRASIL, 1988, art. 70)

Sendo assim, podemos afirmar que a prestação de contas se configura como um instrumento constitucional, podendo ser entendida como a aplicação do processo de gerenciamento de informação programado, conforme você verá a seguir.

Para regulamentar a matéria, o Tribunal de Contas da União (TCU) definiu os vários tipos de prestação de contas na Instrução Normativa TCU n. 57, de 27 de agosto de 2008, conforme explicitados a seguir.

I. processo de contas: processo de trabalho do controle externo destinado a avaliar a conformidade e o desempe-

nho da gestão das pessoas abrangidas pelos incisos I, III, IV, V e VI do art. 5º da Lei nº 8.443/92, com base em um conjunto de documentos, informações e demonstrativos de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial, obtidos direta ou indiretamente;

II. tomada de contas: processo de contas relativo à avaliação da gestão dos responsáveis por unidades jurisdicionadas da administração federal direta;

III. prestação de contas: processo de contas relativo à avaliação da gestão dos responsáveis por unidades jurisdicionadas da administração federal indireta e por aquelas não classificadas como integrantes da administração federal direta;

IV. relatório de gestão: conjunto de documentos, informações e demonstrativos de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial relativos à gestão dos responsáveis por uma ou mais unidades jurisdicionadas, organizado de forma a possibilitar a visão sistêmica da conformidade e do desempenho desta gestão;

V. processo de contas ordinárias: processo de tomada ou prestação de contas organizado anualmente pelas unidades jurisdicionadas cujos responsáveis estão abrangidos pelos incisos I, III, IV, V e VI do art. 5º da Lei nº 8.443/92, destinado a avaliar a conformidade e o desempenho da gestão desses responsáveis, com base em um conjunto de documentos, informações e demonstrativos de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial;

VI. processo de contas individual: processo de contas ordinárias organizado tendo por base a gestão de uma unidade jurisdicionada;

VII. processo de contas consolidado: processo de contas ordinárias organizado tendo por base a gestão de um conjunto de unidades jurisdicionadas que se relacionam em razão de hierarquia, função ou programa de governo, de modo a possibilitar a avaliação sistêmica dessa gestão;

VIII. processo de contas agregado: processo de contas ordinárias organizado tendo por base a gestão de um conjunto de unidades jurisdicionadas que não se relacionem em razão de hierarquia, função ou programa de governo, mas cujo exame em conjunto e em confronto possibilite a avaliação sistêmica dessa gestão;

IX. processo de contas extraordinárias: processo de tomada ou prestação de contas organizado quando da extinção, liquidação, dissolução, transformação, fusão, incorporação ou desestatização de unidades jurisdicionadas cujos responsáveis estejam alcançados pela obrigação prevista no art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, para apreciação do Tribunal nos termos do art. 15 da Lei n. 8.443/92; [...]. (BRASIL, 2008a, art. 1º)

Elencamos todos os incisos da instrução normativa para mostrar a você o uso sistemático das palavras avaliação e avaliar, mostrando a natureza do instrumento como apoio ao controle operacional.

A seguir, vamos exemplificar alguns tipos de prestação de contas.

Prestação de Contas do Presidente da República

A elaboração da prestação de contas do Presidente da República visa a atender ao disposto no artigo 84, inciso XXIV, da Constituição Federal, em consonância com as instruções estabelecidas pelo TCU. Essa atividade consiste em receber as informações dos órgãos que executam os orçamentos da União, avaliar sua consistência e encaminhá-las ao TCU.

A *Prestação de Contas Anual do Presidente da República* é orientada por diretrizes emitidas pelo TCU, traduzindo em processos reexecuções contínuas que visam dar maior organicidade, transparência e qualidade às informações prestadas.

Confira a *Prestação de Contas Anual do Presidente da República* acessando: <<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/PrestacaoContasPresidente/index.asp>>. Acesso em: 19 nov. 2010.

Como você analisa esse instrumento face às definições dos processos de avaliação e suas etapas mostradas no Quadro 4? Você verá que a transposição não é simples, sinalizando como é desafiante para os gestores e para o Presidente da República atender às disposições legais e normativas das avaliações e dos controles operacionais.

Tomada e Prestação de Contas Anuais

A Lei n. 8.443, de 16 de julho de 1992, estabelece relativamente à Tomada e Prestação de Contas que:

Art. 5. A jurisdição do Tribunal de Contas da União abrange:

I – qualquer pessoa física, órgão ou entidade a que se refere o inciso I do art. 1º desta lei, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta assuma obrigações de natureza pecuniária;

II – aqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao erário;

III – os dirigentes ou liquidantes das empresas encampadas ou sob intervenção ou que de qualquer modo venham a integrar, provisória ou permanentemente, o patrimônio da União ou de outra entidade pública federal;

IV – os responsáveis pelas contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo.

V – os responsáveis por entidades dotadas de personalidade jurídica de direito privado que recebam contribuições parafiscais e prestem serviço de interesse público ou social;

VI – todos aqueles que lhe devam prestar contas ou cujos atos estejam sujeitos à sua fiscalização por expressa disposição de lei;

VII – os responsáveis pela aplicação de quaisquer recursos repassados pela União, mediante convênio, acordo, ajuste

ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;

VIII – os sucessores dos administradores e responsáveis a que se refere este artigo, até o limite do valor do patrimônio transferido, nos termos do inciso XLV do art. 5º da Constituição Federal;

IX – os representantes da União ou do Poder Público na assembleia geral das empresas estatais e sociedades anônimas de cujo capital a União ou o Poder Público participem, solidariamente, com os membros dos conselhos fiscal e de administração, pela prática de atos de gestão ruínoza ou liberalidade à custa das respectivas sociedades.

Art. 6. Estão sujeitas à tomada de contas e, ressalvado o disposto no inciso XXXV do art. 5º da Constituição Federal, só por decisão do Tribunal de Contas da União podem ser liberadas dessa responsabilidade as pessoas indicadas nos incisos I a VI do art. 5º desta lei.

Art. 7. As contas dos administradores e responsáveis a que se refere o artigo anterior serão anualmente submetidas a julgamento do Tribunal, sob forma de tomada ou prestação de contas, organizadas de acordo com normas estabelecidas em instrução normativa.

Parágrafo único. Nas tomadas ou prestações de contas a que alude este artigo devem ser incluídos todos os recursos, orçamentários e extra-orçamentários, geridos ou não pela unidade ou entidade.

Art. 8. Diante da omissão no dever de prestar contas, da não comprovação da aplicação dos recursos repassados pela União, na forma prevista no inciso VII do art. 5º desta lei, da ocorrência de desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos, ou, ainda, da prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao erário, a autoridade administrativa competente, sob pena de responsabilidade solidária, deverá imediatamente adotar providências com vistas à instauração da tomada de contas especial para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano.

§ 1º Não atendido o disposto no caput deste artigo, o Tribunal determinará a instauração da tomada de contas especial, fixando prazo para cumprimento dessa decisão. (BRASIL, 1992)

A partir do exposto, podemos afirmar que a prestação de contas se configura como um dos princípios básicos da Administração previsto na Constituição Federal. Logo, o gestor público deve prestar contas anualmente.

Para encerrar a discussão desta seção, realize a Atividade 3, proposta na seção Atividades de aprendizagem, cujo objetivo é avaliar o entendimento obtido sobre os mecanismos e os instrumentos da avaliação operacional.

Resumindo



Nesta Unidade, apresentamos temas relacionados ao controle operacional e aos Sistemas de Avaliação. Definimos que o controle operacional é muito importante tanto para corrigir as disfunções como para propiciar oportunidades pessoais aos gestores operacionais e aprendizado às organizações que prestam serviços públicos.

Vimos que o Controle Operacional é uma etapa decisória do ciclo de gestão PEAC, por esse motivo, depende das informações da etapa de avaliação para as tomadas de decisão. Logo, considerar as organizações como SIs é uma forma de compreender melhor como se processam as trocas de informações entre essas etapas tão importantes na Gestão Operacional.

Destacamos que o objeto ou o foco sobre o qual são coletadas e avaliadas as informações para apoio ao controle operacional é o desempenho. Os produtos e os serviços informacionais consideram, entre outros, os critérios de economicidade, eficiência, eficácia e efetividade e podem utilizar indicadores, como produto de síntese informacional.

Discutimos que o controle e a avaliação são atividades de grande importância na Gestão Operacional, pois o controle promove o aprendizado e a institucionalização das organizações públicas, além de garantir a implementação de ajustes no desempenho das ações operacionais, abrangendo seus insumos, processos e resultados. E a avaliação, como um SI de apoio às decisões operacionais, mostra uma complexidade

similar à encontrada nos ajustes dos desempenhos efetivados pelo controle operacional. Grande parte dessa complexidade se deve às exigências legais e normativas vigentes.

Por fim, vimos que na Administração Pública os Sistemas de Avaliação, quase sempre denominados de Sistemas de Controle, apresentam estruturas organizacionais específicas e um arcabouço legal normativo também complexo e de difícil integração para gestores sem formação jurídica, por isso a necessidade de assessoramentos específicos de profissionais dessa área de conhecimento.



Atividades de aprendizagem

As atividades de aprendizagem fazem parte do processo de construção do conhecimento. Para tanto, elaboramos três exercícios com o objetivo de reforçar os conteúdos expostos nesta Unidade; apoiar sua participação no processo de construção conjunta do conhecimento que planejamos; e auxiliar você na aproximação de situações práticas da gestão pública no que se refere ao tema: Gestão Operacional.

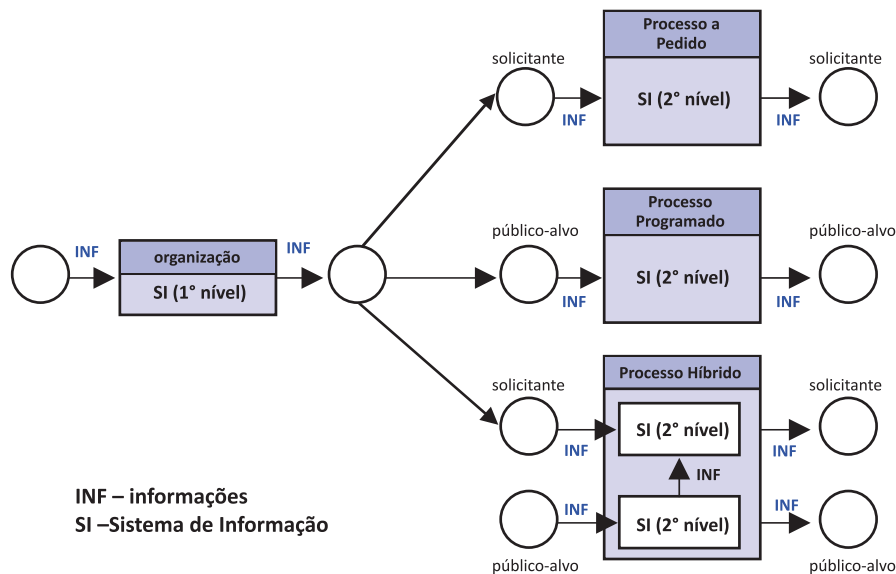
Para realizar as atividades, siga as orientações a seguir:

- ▶ Se necessário, converse com seu tutor.
 - ▶ Se você precisar de aprofundamento ou conhecimento adicionais, consulte as referências.
 - ▶ Todas as atividades têm respostas abertas, não existe apenas uma resposta considerada verdadeira ou correta. Os resultados dos trabalhos devem ser entendidos como percepções, e não como diagnósticos aprofundados.
1. Esta atividade busca instigar você a fazer um detalhamento dos processos e suas macroatividades e dos projetos como SI com o objetivo de avaliar o entendimento obtido sobre a hierarquia sistêmica dos SIs de uma organização.

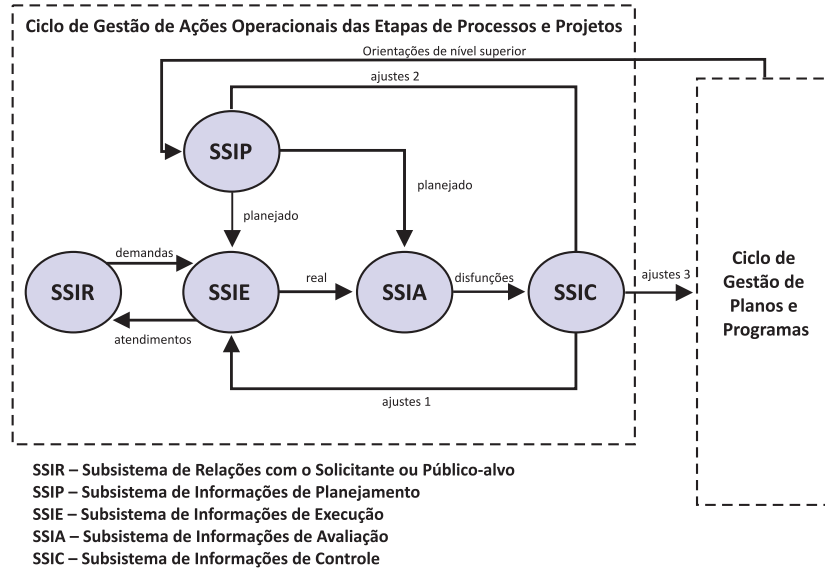
Orientações específicas

- ▶ Responda às questões a seguir.
- ▶ Faça uma releitura atenciosa da seção Sistemas de Avaliação como Sistemas de Informação para o Controle Operacional. Se tiver dificuldades, consulte o seu tutor.

- ▶ Escolha um dos subsistemas mostrados no Quadro 3 – A organização e seus subsistemas de informação.
 - ▶ Para responder às questões propostas na alternativa C, considere uma situação hipotética na qual você é o gestor operacional responsável pela prestação de serviços sustentado pelos subsistemas escolhidos.
 - ▶ Registre suas respostas no fórum do AVEA para discuti-las com o professor, com seu tutor ou mesmo com seus colegas.
- a) Onde se localiza o subsistema na figura a seguir?



b) Onde se localiza o subsistema na figura a seguir?



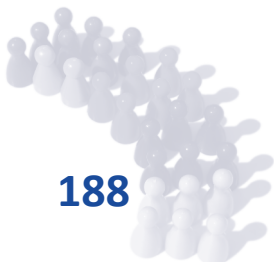
c) Quais categorias de produtos e de serviços informacionais seriam os mais adequados, considerando o quadro a seguir?

CRITÉRIO	CATEGORIAS DE PRODUTOS E SERVIÇOS INFORMACIONAIS
Acionamento	Por Oferta e por Demanda
Periodicidade	Contínuos, Sazonais e Eventuais
Atendimento	Programados e a Pedido
Forma	Formais e Informacionais
Tratamento	Primários e com Valor Agregado
Temporalidade	Pontuais e Séries Históricas
Mídia	Impressa e Eletrônica

2. Detalhe os processos de avaliação programado e híbrido com o objetivo de avaliar seu entendimento obtido sobre os processos e as macro-atividades das avaliações operacionais programadas e híbridas.

Orientações específicas

- ▶ Responda às questões a seguir.



- ▶ Faça uma releitura da seção Processos de Avaliação Programado e Híbrido apresentada nesta Unidade.
 - ▶ Escolha um processo de auditoria programado realizado por uma controladoria federal, estadual ou municipal.
 - ▶ Responda às questões considerando uma situação hipotética na qual você é o gestor operacional responsável por essa prestação de serviços.
 - ▶ Registre em um arquivo em mídia digital para discuti-la como os seus colegas e seu tutor.
 - a) De que forma se processa o monitoramento das necessidades informacionais dos ACOs?
 - b) De que forma se processa a disponibilização dos resultados da auditoria aos ACOs?
3. Considerando as complexidades legais e operacionais das avaliações na Administração Pública a partir do SICONV, e com o objetivo de avaliar os entendimentos obtidos sobre os mecanismos e os instrumentos da avaliação operacional, leia as orientações a seguir e realize as atividades propostas.

Orientações específicas

- ▶ Responda às questões a seguir.
- ▶ Leia sobre o SICONV acessando o Portal de Convênios no *site* <<https://www.convenios.gov.br/siconv/secure/entrar-login.jsp>>. Acesso em: 19 nov. 2010. Se tiver dificuldades de acesso ou de entendimento, consulte o seu tutor.
- ▶ Escolha um processo programado da prestação de serviços públicos para a proteção ambiental e um problema passível de ocorrência na macroatividade de monitoramento.
- ▶ Responda às questões a seguir considerando uma situação hipotética na qual você é o gestor operacional responsável por essa prestação de serviços.

- ▶ Registre as respostas em um arquivo digital para discuti-las com seus colegas e seu tutor.
 - a) Qual o nível de complexidade da avaliação de convênios, considerando as perguntas mais frequentes no contexto da prestação de serviço escolhida?
 - b) Como gestor, seria mais conveniente alterar os aspectos legais ou investir no SICONV? Por quê?

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Prezado estudante,

Neste livro-texto, tivemos a oportunidade de ver como a Gestão Operacional se apresenta multidisciplinar, envolvendo conhecimentos de disciplinas da Administração Pública, da Engenharia de Produção e do Direito Administrativo Público, dentre tantas outras. Em face dessa complexidade, foram selecionados tópicos considerados críticos, apresentados, de forma sistematizada, por etapas do processo de gestão.

Essa opção considerou o objetivo da disciplina de abordar aspectos fundamentais do grande desafio do gestor operacional, que é compatibilizar a prestação de serviços públicos com a qualidade exigida pelos cidadãos, contribuintes e usuários, e com a obediência obrigatória aos preceitos dos arcabouços legais e normativos vigentes.

Para a etapa de planejamento operacional, foram selecionados tópicos do gerenciamento integrado de carga e de capacidade, pois as decisões de priorização são críticas quando trabalhamos com demandas crescentes, em ambientes dinâmicos, e com recursos limitados.

O gerenciamento integrado dos processos e dos projetos, que viabiliza as ações operacionais, foi o tema escolhido para representar os desafios da etapa de execução da prestação de serviços públicos de caráter permanente e situacional.

A etapa de controle foi abordada na perspectiva integrada do atendimento às demandas do controle pelo Estado e pela sociedade, que direcionam as ações de instituições importantes dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

Olhar a etapa de avaliação como um Sistema de Informação (SI) foi a estratégia usada para compreender melhor os mecanismos e os instrumentos voltados para a prestação de contas ao Estado e à Sociedade pelas organizações e seus gestores que utilizam recursos públicos para o atendimento às demandas dos diversos públicos usuários desses serviços.

Manter o ciclo de Gestão Operacional em permanente aprendizado técnico e político vai exigir que todos esses temas abordados em caráter introdutório sejam aprofundados e complementados com estudos sobre os aspectos não focalizados, em especial alguns temas considerados emergentes na gestão pública contemporânea.

Foi muito bom construirmos juntos competências para um serviço público com a qualidade que todos nós temos direito.

Desejamos muitas conquistas profissionais para você!

Professor Maria Leonídia Malmegrin

Referências



ARGYRIS, C.; SCHON, D. *Organizational learning: a theory of action perspective*. Reading, Mass: Addison Wesley, 1978.

BRASIL. *Constituição*. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. In: OLIVEIRA, Juarez de (Org.). 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1990. 168p. (Série Legislação Brasileira).

_____. *Lei n. 8.443, de 16 de julho de 1992*. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8443.htm>. Acesso em: 15 ago. 2010.

_____. *Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993*. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. *Lex: Coletânea de Legislação e Jurisprudência*, São Paulo, v. 60, p.1260, maio/jun., 3. trim. 1996. (Legislação Federal e Marginalia).

_____. *Ementa Constitucional n. 19, de 4 de julho de 1998*. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc19.htm>. Acesso em: 15 ago. 2010.

_____. *Lei n. 10.180, de 6 de fevereiro de 2001*. Organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, e dá outras providências. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 7 fev. 2001.

_____. *Lei n. 10.683, de 28 de maio de 2003*. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2003/L10.683.htm>. Acesso em: 15 ago. 2010.

_____. *Lei n. 11.204, de 5 de dezembro de 2005*. Altera a Lei n. 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios; autoriza a prorrogação de contratos temporários firmados com fundamento no art. 23 da Lei n. 10.667, de 14 de maio de 2003; altera o art. 4º da Lei n. 8.745, de 9 de dezembro de 1993, e a Lei n. 11.182, de 27 de setembro de 2005; e dá outras providências. Diário Oficial [da] União, Brasília, 6 dez., 2005, Seção 1, p. 1.

_____. *Decreto n. 5.683, de 24 de janeiro de 2006*. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas da Controladoria-Geral da União, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5683.htm>. Acesso em: 15 ago. 2010.

_____. *Decreto n. 6.170, de 25 de julho de 2007*. Dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6170.htm>. Acesso em: 15 ago. 2010.

_____. *Instrução Normativa n. 57, de 27 de agosto de 2008a*. Estabelece normas de organização e apresentação dos relatórios de gestão e dos processos de contas da administração pública federal. Disponível em: <http://www.senar.org.br/arrecadacao/fund_legal/035_DN/INSTRU%C3%87%C3%83O_NORMATIVA_57_2008_TCU.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2010.

_____. *Portaria Interministerial MP/MF/MCT n. 127, de 29 de maio de 2008b*. Disponível em: <https://www.convenios.gov.br/portal/arquivos/Portaria_127_com_suas_alteracoes_ultima_19jan10.pdf>. Acesso em: 15 out. 2010.

CAMPOS, Anna Maria. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português? *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 24, fev./abr., 1990.

CHOO, Chun Wei. *Information management for the intelligent organization: the art of scanning the environment*. 2. ed. Medford: Information Today, 1998. (ASIS Monograph Series).

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. *Avaliação de Projetos Sociais*. Petrópolis: Vozes, 1993.

COHEN, M. D. Individual Learning and Organizational Learning. In: COHEN, M. D.; SPROULL, Lee S. (Ed.). *Organizational Learning, Thousand OAKS*. London: Sage Publications, 1996. p. 124-162.

COHEN, W.; LEVINTHAL, D. Absorptive Capacity: a new perspective on learning and innovation. *Administrative Science Quarterly*, Ithaca-NY, v. 35, p. 128-152, 1990.

CORIAT, Benjamin. Variety, Routines and Networks: the Metamorphosis of Fordist Firms. *Industrial and Corporate Change*, Oxford, Oxford University Press, v. 4(1), p. 205-227, 1995.

CORIAT, Benjamin; WEINSTEIN, Olivier. Organizations, firms and institutions in the generation of innovation. *Research Policy*, Elsevier, v. 31-32, p. 273-290, fev., 2002.

CROSSAN, M. *et al.* An organizational learning framework: from intuition to institution. *The Academy of Management Review*, v. 24, n. 3, p. 522-537, 1999.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 9. ed. São Paulo: Atlas, 1998.

_____. *Parcerias na Administração Pública*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

FERREIRA, Aurélio B. H. *Novo Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa*. 4. ed. Curitiba: Positivo, 2009.

FOUNTAIN, Jane E. *Construindo um Estado Virtual: tecnologia da informação e mudança institucional*. Trad. Cecile Vossenar. Brasília: ENAP, 2005.

HOUAISS, Instituto Antonio Houaiss. Versão monousuário, 3.0. CD-ROM. Objetiva: junho de 2009.

HRONEC, Steven M.; ANDERSEN, Arthur. *Sinais Vitais: usando medidas de desempenho da qualidade, tempo e custos para traçar a rota para o futuro de sua empresa*. Trad. Kátia Aparecido Roque e revisão técnica de Paulo Santi. São Paulo: Makron Books, 1994.

KIRN, S. Organizational intelligence and distributed AI. In: O'HARE, G.; JENNINGS, N. *Foundations of distributed artificial intelligence: sixth generation computer technology series*. [S. l.]: Wiley Inter-Science, 1995.

LAGE, Nilson. *A Reportagem: teoria e técnica de entrevista e pesquisa jornalística*. Rio de Janeiro: Record, 2005.

LAUDON, Kenneth C.; LAUDON, Jane. *Price Gerenciamento de Sistemas de Informação*. Trad. Alexandre Oliveira. Rio de Janeiro: LTC, 2001.

MASUDA, Yoneji. *A Sociedade da Informação como Sociedade Pós-Industrial*. Trad. Kival Charles Weber e Ângela Melim. Rio de Janeiro: Rio, 1982.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

METCALFE, L.; RICHARDS, S. *Improving Public Management*. Londres: Sage, 1990.

MINTZBERG, Henry. *Crafting strategy*. *Harvard Business Review*, Tampa, FL, p. 66-75, jul./aug. 1987.

_____. *Criando Organizações Eficazes: estrutura em cinco configurações*. Trad. Ailton Bonfim Brandão. 2. ed. São Paulo, Atlas, 2003.

MORGAN, Gareth. *Imagens da Organização*. Trad. Cecília Whitaker Bergamini e Roberto Coda. São Paulo: Atlas, 1996.

NELSON, Richard R.; WINTER, Sidney G. *An evolutionary theory of economic change*. Estados Unidos: Harvard U.P., 1982.

OLIVEIRA, Djalma Pinho Rebouças. *Estratégia Empresarial*. São Paulo: Atlas, 1991.

PARENTE, Maria Alice de Mattos Pimenta; WAGNER, G. P. Teorias abrangentes sobre envelhecimento cognitivo. In: PARENTE, Maria Alice de Mattos Pimenta e colaboradores. *Cognição e Envelhecimento*. Porto Alegre: ArtMed, 2006. p. 31-47.

PARRA FILHO, Domingos; SANTOS, João Almeida. *Apresentação de trabalhos científicos: monografias, TCC, teses e dissertações*. 3. ed. São Paulo: Futura, 2000.

PINHO, José Antonio Gomes de; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. Accountability: já podemos traduzi-la para o português? *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, n. 6, v. 43. p. 1343-1368, nov./dez., 2009.

PRITTWITZ, Volker von. *Politikanalyse*. Opladen: Leske Budrich, 1994.

ROBBINS, Stephen Paul. *Administração: mudanças e perspectivas*. Tradução de Cid Knipel Moreira. São Paulo: Saraiva, 2000.

SANDER, Benno. Administração da educação no Brasil: é hora da relevância. *Educação brasileira*, Brasília, v. 4, n. 9, p. 8-27, 2 sem. 1982.

SELZNICK, Philip. *A liderança na administração: uma interpretação sociológica*. Trad. Arthur Pereira e Oliveira Filho. Rio de Janeiro: FGV, 1971.

SENGE, Peter. *A dança das mudanças*. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

SILVA, Francisco Carlos da Cruz. *Controle Social: reformando a administração para a sociedade*. o&s, v. 9, n. 24, maio/ago. 2002. Disponível em: <https://bvc.cgu.gov.br/bitstream/123456789/2666/1/control_social_reformando_a.pdf>. Acesso em: 20 out. 2010.

WALTON, M. *O método Deming de administração*. Rio de Janeiro: Marques-Saraiva, 1989.

WEICK, K. E.; ROBERTS, K. H. Collective mind in organizations: heedful interrelation on flight decks. *Administrative Science Quarterly*, Ithaca, v. 38, p. 357-81, 1993.

MINICURRÍCULO

Maria Leonídia Malmegrin

Graduada em Engenharia Química pela Escola Politécnica da Universidade de São Paulo. Formada em Análise de Sistemas de Processamento de Dados pelo Serviço Federal de Processamento de Dados (SERPRO). Exerceu cargo de gestora pública no SERPRO, nas Administrações Públicas Direta e Indireta por cerca de 30 anos. Desenvolveu metodologias de modelagem institucional, organizacional, operacional, e Sistemas de Informação e os aplicou em órgãos do governo federal, estadual, municipal e em organizações privadas. Elaborou projetos pedagógicos e a modelagem de cursos para a FGV/Brasília e para a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), onde ministra disciplinas relacionadas à modelagem organizacional, à gestão estratégica da informação, às avaliações operacionais centradas em custo, e aos contratos de gestão, todas para a Administração Pública. Atualmente, desenvolve estudos nas áreas de alinhamento, hiperintegração e conformidade para redes formadas por órgãos públicos e por organizações do terceiro setor.

