

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ENGENHARIA E GESTÃO  
DO CONHECIMENTO**

**MÉTODO DE GESTÃO INTEGRADA DE RISCOS NO CONTEXTO DA  
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

**Dissertação de Mestrado  
ANGELA REGINA HEINZEN AMIN HELOU**

**Florianópolis  
2009**

**ANGELA REGINA HEINZEN AMIN HELOU**

**MÉTODO DE GESTÃO INTEGRADA DE RISCOS NO CONTEXTO DA  
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Engenharia e Gestão do Conhecimento da Universidade Federal de Santa Catarina como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Engenharia e Gestão do Conhecimento.

Orientador: Gregório Jean Varvakis Rados, Ph.D.  
Co-orientador: Alejandro Martins, Dr.Eng.

FLORIANÓPOLIS

2009

**ANGELA REGINA HEINZEN AMIN HELOU**

**MÉTODO DE GESTÃO INTEGRADA DE RISCOS NO CONTEXTO DA  
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Esta Dissertação foi julgada e aprovada para obtenção do grau de **Mestre em Engenharia e Gestão do Conhecimento** no Programa de Pós-Graduação em Engenharia e Gestão do Conhecimento da Universidade Federal de Santa Catarina.

Florianópolis, \_\_ de \_\_\_\_\_ de 2009.

---

Prof. Roberto Carlos dos Santos Pacheco, Dr.  
Coordenador do Programa – EGC/UFSC

**Banca Examinadora:**

---

Prof. Gregório Jean Varvakis Rados, Ph.D.  
Orientador

---

Prof. Neri dos Santos, Dr.Eng.  
Membro

---

Prof. Rubens de Oliveira Filho Ph.D.  
Membro

---

Prof. João Benjamin da Cruz Jr. Ph.D  
Membro

## **Dedicações**

Aos meus pais Pedro e Petronila (Pêpe),

Agradeço pelas oportunidades, dedicação e apreço  
despendidos a mim.

Dedico a vocês este trabalho, que representa a importância  
do estudo e aprendizado na vida das pessoas. Ensino  
que me passaram desde cedo.

O conhecimento, conquista importante e essencial, que vocês  
me proporcionaram, me ajudaram a me aproximar mais da  
expectativa que depositaram em mim.

Agradeço com muito amor e carinho.

## **AGRADECIMENTOS**

Meus agradecimentos a minha família: Esperidião, João Antonio, Maria e Joana pelo apoio, incentivo e compreensão.

Aos Professores do EGC em especial ao meu Orientador Professor Grego, ao sub-orientador e grande incentivador para que eu fizesse esse curso, Professor Alejandro. Ao Secretário do EGC, Aírton José Santos.

À banca, Professor Neri dos Santos, Professor João Benjamin da Cruz Junior, Professor Rubens de Oliveira Filho.

Aos colaboradores Ana Abreu, Paulo Sérgio Filipine, Nilo Otani , Ruth Maria Coelho e Jadna Lúcia Heinzen.

## **Mensagem**

Analisando determinadas opções de política econômica, sempre perguntei a mim mesmo: Quais serão os custos para a economia se estivermos errados? Se não há riscos (*downside risks*) podemos tentar qualquer política. Mas se o fracasso (de uma política) é potencialmente muito elevado, esta deve ser evitada mesmo que a probabilidade de sucesso seja maior que 50/50, porque não se deve aceitar o custo excessivo do fracasso e suas consequências.

(Alan Greenspan, chairman do FED - Banco Central dos EUA).

## RESUMO

HELOU, Angela Regina Heinzen Amin. Método de gestão integrada de riscos no contexto da administração pública. 2009. 209 f. Dissertação (Dissertação de Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Engenharia e Gestão do Conhecimento. Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2009.

Orientador: Prof. Gregório Jean Varvakis Rados, Ph.D.

Defesa: 29/06/2009

Com base nas premissas da Nova Administração Pública – NPM, este trabalho busca propor um método de gestão que integre a gestão de riscos aos processos administrativos das entidades públicas, caracterizando um dos eixos da governança corporativa. Neste contexto, esta pesquisa é norteada sob dois pressupostos: que os conceitos de gestão de riscos e de governança corporativa são elementos inovadores na administração pública; e, que a gestão de riscos e a gestão de processos suportam a gestão do conhecimento. A base teórica é estruturada em três categorias temáticas: propósitos, processos e pessoas. Permeando as três categorias, é abordado o conceito de gestão do conhecimento, como fonte das inovações organizacionais. Para o delineamento da pesquisa, utiliza-se da filosofia construtivista e do método indutivo; aborda o problema qualitativamente por meio da pesquisa-ação e, quanto aos procedimentos para a coleta de dados, trata-se de uma pesquisa bibliográfica, documental e participante, considerando-se a experiência da pesquisadora à frente da Prefeitura Municipal de Florianópolis/SC, entre 1997 e 2004. Dentre as principais conclusões, entende-se que as definições de risco devam ser ajustadas a cada tipo de organização; que os riscos necessitam ser avaliados quanto à relevância e probabilidade de ocorrer; que a utilização dos formulários propostos alavanca a estruturação do conhecimento organizacional, possibilitando, ao método proposto, ser um dos eixos de conformação da governança corporativa em organizações públicas.

**Palavras-chave:** Administração Pública. Gestão Integrada de Riscos. Prefeitura Municipal de Florianópolis/SC.

## ABSTRACT

HELOU, Angela Regina Heinzen Amin. Method of integrated administration of risks in the context of the public administration. 2009. 209 p. Dissertation (Dissertation of Master's Degree). Masters Degree Program in Knowledge Engineering and Management. Federal University of Santa Catarina, Florianópolis, 2009.

With base in the premises of the New Public Administration - NPM , this work search to propose an administration model that integrates the administration of risks into the administrative processes of the public entities characterizing as one of the axes of the corporate governance. In this context, this research is orientated under two presupposed: that the concepts of administration of risks and of corporate governance they are innovative elements in the public administration; that administration of risks and the administration of processes support the administration of the knowledge. The theoretical base is structured in three thematic categories: purposes, processes and peoples. Permeating the three categories the concept of administration of the knowledge is approached, as source of the organizational innovations. For delineates of this research it is used of the philosophy constructivist and of the inductive method; it approaches the problem qualitative way through the research-action and, as for the procedures for the collection of data, it is treated of a research bibliographical, documental and participant, being considered the researcher's experience ahead of the Municipal City hall of Florianópolis/SC, between 1997 and 2004. Among the main conclusions it understands each other that the risk definitions should be adjusted to each organization type; that the risks need to be appraised as for the relevance and probability of happening; that the use of the forms proposed lever the structuring of the organizational knowledge, making possible, to the proposed model, to be one of the axes of resignation of the corporate governance in public organizations.

**Keywords:** Public Administration. Integrated Risk Management. Municipal City Hall of Florianópolis/SC.

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	<b>13</b>
1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO DO PROBLEMA DE PESQUISA .....	13
1.2 DEFINIÇÃO DO PROBLEMA DE PESQUISA .....	15
1.3 OBJETIVOS DA PESQUISA .....	18
<b>1.3.1 Objetivo geral</b> .....	<b>18</b>
<b>1.3.2 Objetivos específicos</b> .....	<b>18</b>
1.4 JUSTIFICATIVA DA ESCOLHA DO TEMA .....	19
1.5 LISTA DE SIGLAS E DEFINIÇÃO DE TERMOS .....	20
<b>1.5.1 Lista de Siglas</b> .....	<b>20</b>
<b>1.5.2 Definição de Termos</b> .....	<b>21</b>
1.6 ESTRUTURA DO TRABALHO .....	24
<b>2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA</b> .....	<b>26</b>
2.1 PROPÓSITOS .....	26
<b>2.1.1 Gestão estratégica</b> .....	<b>27</b>
<b>2.1.2 Administração pública</b> .....	<b>35</b>
2.1.2.1 Caracterização dos modelos .....	36
<b>2.1.3 Administração pública brasileira</b> .....	<b>39</b>
2.1.3.1 Evolução histórica da administração pública brasileira .....	39
2.1.3.2 Conceitos e pressupostos da administração pública brasileira .....	40
2.1.3.3 O formalismo na administração pública brasileira .....	44
2.1.3.4 A crise da administração pública .....	48
2.1.3.4.1 <i>A crise do Estado de bem-estar social</i> .....	49
2.1.3.4.2 <i>A crise das organizações burocráticas</i> .....	52
<b>2.1.4 A nova administração pública</b> .....	<b>56</b>
2.1.4.1 Bases epistemológicas da nova administração pública .....	56
2.1.4.2 Bases teórico-empíricas da nova administração pública .....	59
2.1.4.2.1 <i>Perspectiva cognitivista do conhecimento organizacional</i> .....	63
2.1.4.2.2 <i>Perspectiva interacionista do conhecimento organizacional</i> .....	64
2.1.4.2.3 <i>Perspectiva autopoiesis do conhecimento organizacional</i> .....	65
2.1.4.2.4 <i>As aplicações da gestão do conhecimento</i> .....	66
2.2 PROCESSOS .....	70
<b>2.2.1 Gestão por processos</b> .....	<b>70</b>
<b>2.2.2 Tecnologia da informação e gestão por processos</b> .....	<b>78</b>
<b>2.2.3 Gestão de riscos</b> .....	<b>80</b>
<b>2.2.4 Riscos</b> .....	<b>88</b>
2.2.4.1 Tipos de risco .....	88
2.2.4.2 Sistema de gerenciamento de risco .....	89
2.2.4.3 Componentes do gerenciamento de riscos corporativos .....	91
2.2.4.4 Governança corporativa .....	92
2.2.4.5 Dimensão de desempenho .....	93
2.2.4.6 Dimensão de conformidade .....	95
2.2.4.7 Dimensão de responsabilidade corporativa .....	96
2.3 PESSOAS .....	99
<b>2.3.1 Gestão de pessoas</b> .....	<b>99</b>
<b>2.3.2 Em direção da competência individual</b> .....	<b>104</b>
<b>2.3.3 A classificação de competência</b> .....	<b>112</b>
2.3.3.1 Classificação quanto ao domínio e aplicação .....	112

2.3.3.2 As categorias de competência.....	113
<b>2.3.4 A identificação das competências individuais.....</b>	<b>115</b>
<b>2.3.5 O aprendizado nas organizações.....</b>	<b>117</b>
2.4 CONSIDERAÇÕES DO CAPÍTULO.....	125
<b>3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....</b>	<b>126</b>
3.1 FILOSOFIA E LÓGICA DA PESQUISA.....	126
3.2 ABORDAGEM DO PROBLEMA E TIPOLOGIA DA PESQUISA.....	127
3.3 ESTRATÉGIAS DA PESQUISA.....	127
3.4 HORIZONTES DE TEMPO, CAMPO DE PESQUISA E COLETA DE DADOS.....	129
<b>4 ANÁLISE DOS DADOS E INTERPRETAÇÃO DOS RESULTADOS.....</b>	<b>132</b>
4.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS SOBRE A OBSERVAÇÃO REALIZADA NA PREFEITURA MUNICIPAL DE FLORIANÓPOLIS (1997 A 2004).....	132
4.2 FASES DA OBSERVAÇÃO PARTICIPANTE.....	133
4.3 AS DIMENSÕES DO MODELO ORGANIZACIONAL.....	137
4.4 A IMPLEMENTAÇÃO DO MÉTODO DE GESTÃO.....	138
4.5 OS RESULTADOS OBTIDOS PELA APLICAÇÃO DO MÉTODO DE GESTÃO.....	140
<b>5 MÉTODO DE GERENCIAMENTO DE RISCO PROPOSTO.....</b>	<b>146</b>
5.1 ETAPA 1: CONSTRUÇÃO DA BASE.....	149
<b>5.1.1 Caracterização do Objetivo.....</b>	<b>151</b>
5.1.1.1 Objetivo.....	152
5.1.1.2 Premissas Fundamentais.....	153
5.1.1.3 Metas Globais (Visão Preliminar).....	153
<b>5.1.2 Identificação das unidades envolvidas.....</b>	<b>154</b>
<b>5.1.3 Identificação do gestor do projeto.....</b>	<b>155</b>
<b>5.1.4 Formação e capacitação.....</b>	<b>158</b>
5.2 ETAPA 2: VISÃO DO PROCESSO.....	162
<b>5.2.1 Mapear processos, fornecedores, <i>stakeholders</i> e <i>KPI's</i>.....</b>	<b>164</b>
<b>5.2.2 Identificação das demandas dos <i>stakeholders</i>.....</b>	<b>165</b>
<b>5.2.3 Cruzamento de indicadores e demandas.....</b>	<b>166</b>
<b>5.2.4 Validação das metas e dos indicadores.....</b>	<b>168</b>
5.3 ETAPA 3: ANÁLISE DOS RISCOS.....	169
<b>5.3.1 Identificação dos Riscos.....</b>	<b>170</b>
<b>5.3.2 Estratificação dos riscos.....</b>	<b>173</b>
5.4 ETAPA 4: IMPACTO DOS RISCOS NO PROCESSO.....	175
<b>5.4.1 Análise do potencial de frequência.....</b>	<b>176</b>
<b>5.4.2 Análise do potencial de severidade.....</b>	<b>178</b>
<b>5.4.3 Elaboração da matriz de prioridade.....</b>	<b>179</b>
5.5 ETAPA 5: AÇÃO SOBRE OS RISCOS.....	181
<b>5.5.1 Ações para prevenir riscos.....</b>	<b>183</b>
<b>5.5.2 Ações para mitigar riscos.....</b>	<b>184</b>
<b>5.5.3 Alinhamento dos executores com o gestor.....</b>	<b>186</b>
5.6 ETAPA 6 – MONITORAMENTO, MOBILIZAÇÃO E COMUNICAÇÃO.....	187
<b>5.6.1. Monitoramento.....</b>	<b>188</b>
<b>5.6.2 Comunicação.....</b>	<b>191</b>
5.6.2.1 Comunicação interna.....	191
5.6.2.2 Comunicação externa.....	193
<b>6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>194</b>
6.1 CONCLUSÃO.....	195

6.2 SUGESTÕES PARA TRABALHOS FUTUROS.....	197
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>198</b>

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Retrospectiva das iniciativas do Governo Federal.....	15
Figura 2: A Nova Administração Pública: implementação de diretrizes.....	63
Figura 3: Perspectivas de estudos do conhecimento organizacional .....	66
Figura 4: Relação da gestão do conhecimento com outras disciplinas .....	68
Figura 5: Visão sistêmica (horizontal) de uma Organização.....	74
Figura 6: Taxonomia ontológica de riscos .....	81
Figura 7: Abordagem para gestão de riscos.....	82
Figura 8: Fluxo de identificação de eventos de riscos .....	83
Figura 9: Matriz de riscos .....	84
Figura 10: Cálculo do risco das diferentes áreas de risco da organização.....	85
Figura 11: Peças de sucesso na gestão do desempenho organizacional .....	95
Figura 12: Relação entre geração de valor, conformidade, e desempenho .....	96
Figura 13: Principais elementos da visão de governança organizacional.....	98
Figura 14: As três dimensões de competência.....	111
Figura 15: Delineamento da pesquisa .....	126
Figura 16: Linha de tempo das iniciativas de implementação do método de gestão.....	135
Figura 17: Dimensões de um sistema organizacional .....	138
Figura 18: A Criança - Programa Capital Criança Índice de mortalidade infantil 1996-2004 .....	142
Figura 19: A Criança – Educação Infantil .....	143
Figura 20: O Escolar – Evolução das matrículas no ensino fundamental.....	143
Figura 21: O Escolar - Educação Fundamental - Abandono .....	144
Figura 22: O Escolar - Educação Fundamental – aprovação relativa.....	144
Figura 23: O Escolar - Educação Fundamental – Reprovação relativa .....	145
Figura 24: O Adulto - Educação de jovens e adultos.....	145
Figura 25: Etapas e fluxo do método de gestão de riscos no processo .....	148
Figura 26: Etapa 01 - Construção da base.....	150
Figura 27: Formulário de preenchimento: Caracterização do objetivo .....	152
Figura 28: Formulário de preenchimento-Identificação das unidades envolvidas ...	154
Figura 29: Formulário de preenchimento: Identificação do gestor do processo .....	157
Figura 30: Formulário de preenchimento - Formação e capacitação .....	162
Figura 31: Visão do processo .....	163
Figura 32: Formulário de preenchimento: Mapear processos, fornecedores, <i>stakeholders</i> e <i>KPI's</i> .....	164
Figura 33: Formulário de preenchimento: Identificação das demandas dos <i>Stakeholders</i> .....	166
Figura 34: Formulário de preenchimento: Cruzamento de indicadores e demandas.....	167
Figura 35: Formulário de preenchimento: Validação das metas e dos indicadores.	169
Figura 36: Análise dos riscos.....	170
Figura 37: Formulário de preenchimento: Identificação dos riscos críticos .....	172
Figura 38: Formulário de preenchimento - Estratificação dos riscos .....	175
Figura 39: Impacto das falhas no processo .....	176
Figura 40: Análise do potencial de frequência.....	177
Figura 41: Formulário de preenchimento: Elaboração da matriz de prioridades .....	180

Figura 42: Ação nos riscos .....	181
Figura 43: Ação para prevenir riscos .....	184
Figura 44: Ações para mitigar riscos .....	185
Figura 45: Alinhamento dos executores com o gestor.....	186
Figura 46: Monitoramento, mobilização e comunicação.....	188
Figura 47: Monitoramento.....	190
Figura 48: Comunicação interna.....	192
Figura 49: Comunicação externa.....	193

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Características da NPM.....	62
Quadro 2: Era, nomenclatura e características da área de gestão de pessoas .....	101
Quadro 3: As cinco diferentes competências na organização .....	115
Quadro 4: Fontes de evidências e instrumentos de coleta de dados utilizados nas fases da pesquisa.....	130
Quadro 5: Etapas de identificação do processo de risco.....	156

## 1 INTRODUÇÃO

No contexto da contemporaneidade, em um ambiente ainda em transformação, de incertezas e riscos, as organizações existem - e coexistem - para criar e gerar valor à sociedade.

Face aos desafios iminentes, a administração pública deve buscar a efetividade de sua ação gerindo a estrutura pública alicerçada na inovação do método organizacional e no comprometimento social.

Envolvidos pela égide da sociedade do conhecimento e distinto do período conduzido pelos insumos de produção da Era Industrial, o conhecimento torna-se ativo fundamental nas organizações, devendo ser criado, organizado e disseminado entre os pares.

Sustentada por esse vértice, essa pesquisa será norteadada por dois pressupostos: que os conceitos de gestão de riscos e de governança corporativa são elementos inovadores na administração pública; e, que gestão de riscos e a gestão de processos suportam a gestão do conhecimento.

### 1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO DO PROBLEMA DE PESQUISA

Na prática da gestão das organizações, há uma mudança paradigmática em curso. Tal mudança incorpora a visão sistêmica como elemento propulsor e reflete a necessidade de um novo conjunto de ações que possibilitem às organizações o enfrentamento das demandas sociais.

No que tange a gestão de organizações públicas, o reflexo se apresenta no surgimento de uma nova administração, que incorpora em seu bojo os desafios da gestão em ambientes de risco e incerteza.

Conforme Hamel (2007), o vetor que poderá garantir o futuro das organizações, em qualquer segmento, é a inovação em gestão, pois os elementos que envolvem o processo de gestão, planejamento, organização, coordenação e controle, exigem novas perspectivas e conhecimentos para serem estruturados.

Na administração pública, tal assertiva está configurada no que se denomina a nova administração pública, entendida como uma nova perspectiva de pensar a gestão de forma mais integrada e focada, sobretudo, no aspecto central de seu propósito: a gestão do bem comum.

Surgida na década de 80, a Nova Administração Pública (NPM)<sup>1</sup> marcou um profundo processo de reestruturação do gerenciamento dos serviços públicos no mundo e, em maior ou menor escala, em várias dimensões do serviço público tem afetado, as mudanças locais, ou globais.

A NPM, ao ser comparada a teoria burocrática da administração pública, reflete um novo paradigma de gestão, pois encontra-se orientada para os resultados e considera os beneficiários dos serviços públicos como clientes, concebendo-os como cidadãos acionistas do governo. Embora a visão da NPM esteja sendo aplicada em vários países (Reino Unido, Austrália e Nova Zelândia), no Brasil, desde o final da década de 80, há poucos casos de sua aplicação sistemática, devido, provavelmente, a pouca difusão das práticas de gestão de forma sistêmica e integrada (POLIDANO, 1999).

Todavia, em 1990, no contexto do Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade (PBQP) foi criado o Sub-Programa da Qualidade e Produtividade da Administração Pública com o propósito de implantar programas de qualidade e produtividade nos órgãos e entidades públicos, visando torná-los eficientes na administração dos recursos públicos e voltados ao atendimento das demandas da sociedade, em detrimento de seus processos burocráticos internos (GESPÚBLICA, 2007).

Conforme o “Documento de Referência do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização” (GESPÚBLICA, 2007), pode-se estabelecer uma retrospectiva das iniciativas do Governo Federal, visando a melhoria da qualidade dos serviços públicos prestados aos cidadãos, por meio da melhoria contínua em busca da excelência em gestão, conforme a Figura 1.

Ao tomar como base o contexto da NPM e as iniciativas do Governo Federal, esse trabalho propõe um método de gestão para os órgãos e entidades públicas que integre a gestão de riscos aos seus processos administrativos, de modo a

---

<sup>1</sup> Da língua inglesa: *New Public Management* – NPM.

caracterizá-la como um dos eixos da governança corporativa, cuja finalidade é promover a qualidade na administração pública. Para tais efeitos parte-se dos seguintes pressupostos:

- a) os conceitos de gestão de riscos e de governança corporativa são elementos inovadores na administração pública; e
- b) a gestão de riscos e a gestão de processos suportam os princípios da gestão do conhecimento.

E ainda, procurar-se-á evidenciar que tal enfoque visa permitir às organizações públicas estabelecerem um método de gerenciamento que busque a melhoria contínua e a aprendizagem organizacional na busca de melhorar o seu desempenho por meio da efetividade e da relevância na prestação dos serviços públicos prestados aos cidadãos.



Figura 1: Retrospectiva das iniciativas do Governo Federal  
Fonte: GESPÚBLICA, 2007.

## 1.2 DEFINIÇÃO DO PROBLEMA DE PESQUISA

A gestão de riscos tem se tornado preponderante para o setor público, uma vez que as organizações concretizam-se enquanto tal, por meio de processos de

transformação. Esses processos são operacionais, administrativos, de apoio, de serviços, de tratamento de informações e de negócios (LAURINDO, 2006).

Na Nova Administração Pública onde um dos pilares é a gestão de processos existe a busca constante de incorporação de estratégias para gerenciar os seus riscos, que além de estáticos, crescem em termos de suas demandas.

O crescimento constante das demandas da sociedade em relação às organizações públicas converge na gestão de riscos para uma próxima etapa, ou seja, a necessidade de integração das estratégias de gestão de riscos com o desempenho organizacional, com a continuidade das operações e do planejamento na estrutura global de governança corporativa. (BARLOW, 1998)

A Gestão de Riscos Tradicional (GRT), segundo Barlow (1998), torna-se uma abordagem formal para lidar com riscos puros, por meio da antecipação de possíveis perdas acidentais e com procedimentos que minimizem a ocorrência de perdas e de impactos financeiros.

Os elementos característicos da GRT são: um conselho de diretores focado em questões estratégicas; as unidades estratégicas focadas nos riscos operacionais; os departamentos de recursos humanos focados nos riscos relacionados aos empregos; a gestão de riscos focada em riscos diretamente vinculados a seguros; identificação e avaliação de riscos; consideração bipolar de alternativas, controle de riscos, financiamento de riscos; implementação das decisões sobre riscos; e a avaliação e revisão de riscos (BARLOW, 1998).

O foco fundamental desta pesquisa centra-se na Gestão Integrada de Riscos (GIR), com vistas a aprofundar teoricamente a problemática administrativa de saber lidar com os riscos do negócio, os quais podem colocar em perigo a missão estratégica da organização.

Na GIR os processos ineficazes são a fonte primária dos riscos do negócio; neste contexto e de acordo com COSO<sup>2</sup> (2004):

- todos na organização estão envolvidos no gerenciamento de riscos;
- a avaliação e o controle dos riscos são revisados pela alta gerência;
- o controle de riscos está focado em: evitar riscos inaceitáveis; gerenciar

---

<sup>2</sup> COSO (Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission) - é um comitê influente de âmbito internacional, cuja missão é melhorar a qualidade dos relatórios financeiros por meio da ética nos negócios, dos controles internos efetivos e da governança corporativa

outros riscos de negócio aos efeitos de reduzir o seu impacto a níveis aceitáveis;

- a política formal de controle de riscos é aprovada pela alta gerência e entendida amplamente por toda a organização, tem caráter de antecipação, prevenção.

Ainda em conformidade com COSO (2004), a partir da visão integrada o gestor de riscos deverá: definir uma abordagem consistente do gerenciamento de riscos; criar um amplo entendimento dos riscos de todos na organização; avaliar os riscos oriundos das operações de mercado, das operações financeiras e relacioná-las; desenvolver um mapa de riscos na organização; desenvolver métodos, ferramentas e práticas de gerenciamento de risco; e desenvolver medidas de desempenho organizacional, operacional e pessoal.

O *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission* (COSO) é uma organização sem fins lucrativos criada nos EUA, em 1985, dedicada à melhoria dos relatórios financeiros pela aplicação da ética no cumprimento dos controles internos (COSO, 2009).

Dentre os *frameworks* amplamente aceitos no âmbito corporativo, nacional ou internacional está o concebido pelo COSO (2004), devido à flexibilidade de implementação e adequação a diferentes organizações, e ainda, sua abordagem possui origem no conceito de governança.

Mc Gill e Siu (2005) descrevem cinco aspectos da natureza dos riscos que têm sido tratados de forma insuficiente na abordagem tradicional: o conhecimento das pessoas determina o modo como elas percebem, definem e avaliam os eventos de riscos; os eventos de riscos resultam de uma combinação de qualidades e propriedades sociais e físicas; os eventos de riscos são afetados pela incerteza e crises de confiança; os eventos de riscos são essencialmente dinâmicos, mudam as suas características através do tempo e atravessam bordas geográficas e/ou culturais; e a efetividade das intervenções do gerenciamento de riscos depende diretamente da qualidade do conhecimento científico e social.

No contexto da administração pública brasileira, cumpre analisar como a operacionalização da visão integrada da gestão de riscos pode ser implementada gradativamente, no contexto de governança, de forma a incorporá-la sistêmica e holisticamente aos órgãos e entidades públicos. Nesse sentido, determinadas

questões podem ser formuladas preliminarmente, tendo em vista a definição de um problema de pesquisa:

- Qual é a forma organizacional mais adequada para que a gestão de riscos se transforme em responsabilidade dos funcionários da administração pública?
- Como a incorporação de práticas de gestão de conhecimento poderá alavancar o sucesso da gestão estratégica de riscos na administração pública?
- Quais são os mecanismos mais adequados de controle e monitoramento que definem a governança corporativa na área pública?

A partir dessas questões preliminares define-se o problema de pesquisa: “Como operacionalizar a gestão integrada de riscos em uma organização pública com base na perspectiva de contribuir efetivamente para o sucesso da governança?”

## 1.3 OBJETIVOS DA PESQUISA

### 1.3.1 Objetivo geral

O objetivo geral da presente pesquisa é propor um método de gestão pública, com ênfase na gestão integrada de riscos, de maneira a caracterizá-lo como um dos eixos da governança corporativa aplicada em uma organização pública.

### 1.3.2 Objetivos específicos

Os objetivos específicos são:

- definir o conceito de administração pública, através da sua cultura organizacional, e suas especificidades e sua aplicabilidade na gestão

pública brasileira;

- definir o conceito e os parâmetros da nova administração pública analisando sua perspectiva epistemológica;
- integrar práticas de gestão em organizações;
- demonstrar as etapas e subetapas do método proposto por meio de figuras e de formulários de preenchimento dos objetivos, participantes e resultados esperados; e
- relatar a observação participante da Prefeitura Municipal de Florianópolis no período 1997 a 2004 com base nos princípios da Nova Administração Pública (NPM).

#### 1.4 JUSTIFICATIVA DA ESCOLHA DO TEMA

O desafio que se coloca aos gestores de uma maneira geral e aos gestores públicos em particular, trata da forma de realizar os programas e projetos planejados com eficácia e eficiência, considerando-se os recursos cada vez mais escassos.

Nessa linha de argumentação, essa pesquisa traz estudos sobre as alternativas e os métodos que se propõem a resolver tal questão. Assim, a presente dissertação justifica-se pelos seguintes motivos.

Inicialmente, por pretender tornar explícito um conhecimento tácito, adquirido a partir da experiência à frente da gestão da Prefeitura Municipal de Florianópolis, no período de 1997 a 2004. Acredita-se que, mesmo com as devidas ressalvas, tal vivência pode contribuir para a concepção e aplicação de um novo método de gestão para organizações públicas.

Por conseguinte, acredita-se que os modelos e os métodos gerenciais conhecidos e utilizados na gestão pública, precisam ser constantemente revistos e adaptados. Constata-se, ainda, que a inovação em gestão passa pelo comprometimento da organização com objetivos ousados, quais sejam, desconstruir as ortodoxias dos métodos tradicionais de gestão; adotar princípios novos e, ainda, aprender com os bem sucedidos.

Pressupõe-se que a formulação de um método de gestão integrada, que

envolva a gestão de risco e um novo conceito de governança, inéditos para a gestão pública, seja uma tarefa desafiadora.

Enfim, esta dissertação justifica-se por aderência ao Programa de Pós-Graduação em Engenharia e Gestão do Conhecimento, na área de concentração em “Gestão do Conhecimento”, mais especificamente na linha de pesquisa de “Teoria e Prática em Gestão do Conhecimento”, pois é imperativo: de um lado o desenvolvimento de novos modelos e métodos de gestão e, por outro, a sua aplicação nas mais variadas organizações, especialmente, nas públicas, conforme denota a presente pesquisa.

Também cabe apontar que o método proposto busca a redução do risco não apenas por meio de melhoria dos processos, mas no fato que a melhoria dos processos é resultado da participação dos diferentes atores do processo. A mitigação dos riscos, resultado da melhoria dos processos, é decorrência da condição oferecida pelo método para explicitação do conhecimento dos diferentes atores, tanto na identificação dos riscos, como na proposição da ação de mitigação.

## 1.5 LISTA DE SIGLAS E DEFINIÇÃO DE TERMOS

Em face da diversidade de apresentação de siglas e termos vinculados ao trabalho proposto, percebe-se a necessidade de descrever as siglas, bem como, elencar os conceitos adotados.

### 1.5.1 Lista de Siglas

ABNT / NBR – Associação Brasileira de Normas Técnicas / Normas Brasileiras de Referência.

COSO – *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission* (Comitê das Organizações Patrocinadoras).

ERP – Da língua inglesa: *Enterprise Resources Planning* (Sistemas Integrados de Gestão Empresarial, no Brasil).

GdP – Gerenciamento pelas Diretrizes.

GIR – Gestão Integrada de Riscos.

GRT – Gestão de Riscos Tradicional.

KPI – Da língua inglesa: *Key Performance Indicator* (Indicadores Chave de Desempenho).

NPM – Da língua inglesa: *New Public Management* (Nova Administração Pública).

O&M – Organização e Métodos.

P&D&I – Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação.

QFD – Da língua inglesa: *Quality Deployment Function* ((Desdobramento da Função Qualidade).

RIMA – Relatório de Impacto Ambiental.

TI – Tecnologia da Informação.

UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura.

### **1.5.2 Definição de Termos**

Gestão estratégica - administração estratégica é uma administração do futuro que, de forma estruturada, sistêmica e intuitiva, consolida um conjunto de princípios, normas e funções para alavancar harmoniosamente o processo de planejamento da situação futura desejada da empresa como um todo e seu posterior controle perante os fatores ambientais, bem como a organização e direção dos recursos empresariais de forma otimizada com a realidade ambiental, com a maximização das relações interpessoais (OLIVEIRA, 1997).

Estratégia - o termo “estratégia” vem do grego – *strategos* - e pode ser descrito como uma situação em que existe uma identificada, analisada e efetiva interligação entre os fatores externos e internos da organização, visando otimizar o processo de usufruir as oportunidades ou de evitar as ameaças ambientais perante os pontos fortes e fracos da organização (OLIVEIRA, 1997).

Planejamento estratégico - o aspecto fundamental do planejamento estratégico é da decisão sob incerteza, decisões de longo prazo que focalizam fatores externos não controláveis, sendo o processo permeado pela busca de conhecimento e informações internas e externas que serão vitais para uma análise do risco, ou seja, a utilização de fatores de probabilidade para dimensionar os possíveis resultados de cada curso alternativo (MOTTA, 1976).

Planejamento estratégico situacional - ação organizacional sistemática e articulada que busca relacionar o presente com o futuro, e o conhecimento com a ação. A essência do planejamento é a mediação entre conhecimento e ação e, nesse processo, a estratégia e a tática são necessárias, pois o sistema social compreende outros sujeitos, que também planejam (MATUS, 1993).

Administração pública - administração pública, é uma expressão genérica que indica um conjunto de atividades envolvidas no estabelecimento e implementação de políticas públicas. É percebida como a parte da política que se concentra na burocracia e em suas relações com os ramos executivo, legislativo e judiciário do governo. É a parte mais manifesta do governo - o próprio governo em ação, o lado executivo, operativo, o lado mais visível do governo ao buscar a

execução detalhada da lei pública (AMATO, 1971).

Nova Administração Pública - é um novo modelo para relações políticas e administrativas, com vistas à construção de um novo perfil de estado - mais eficaz e melhor qualificado para a prestação de serviços públicos de qualidade e com menores custos para a sociedade (TROSA, 2001).

Gestão por processos - é uma metodologia empregada para definir, analisar e gerenciar as melhorias no desempenho dos processos de organizações, com finalidade de atingir condições ótimas para os clientes (RADOS, 1999).

Gestão de riscos - consiste no processo de identificar, prevenir, conter e mitigar/neutralizar riscos de acordo com os interesses de um projeto (WAHLSTRÖM, 2006).

COSO - é um comitê influente de âmbito internacional, cuja missão é melhorar a qualidade dos relatórios financeiros por meio da ética nos negócios, dos controles internos efetivos e da governança corporativa (COSO, 2004).

Abordagem COSO - especifica o escopo e os componentes de um sistema de gestão de riscos que deixa flexível o processo de implantação de tais componentes (COSO, 2004).

Sistema de gerenciamento de risco - é um processo que exige o estabelecimento de estratégias, que sejam devidamente formuladas para identificar os eventos em potencial capazes de afetar a organização, e assim buscar cumprir com seus objetivos (COSO, 2004).

Governança corporativa - consiste no direcionamento de pessoas, sistemas e processos com o objetivo de dirigir e controlar uma organização de forma tal a que obtenha eficácia, eficiência e atinja valor de uma forma sustentável. Dessa maneira, a governança corporativa concerne à efetividade das estruturas de gestão, à suficiência e confiabilidade dos relatórios gerenciais, e à efetividade da avaliação de

riscos envolvidos (LICHT, 2005).

Gestão de pessoas – é a função que permite a colaboração eficaz das pessoas para alcançar os objetivos organizacionais e individuais e caracteriza-se por ser um conjunto integrado de aspectos dinâmicos e interativos (CHIAVENATO, 2004).

Aprendizagem organizacional - objetiva descrever e compreender processos e comportamentos, e é pautada pelo rigor científico - abordagem normativa e descritiva (STEIL,2002).

Organização de aprendizagem - organização que busca “desenvolver um estado ideal, um conjunto de recomendações baseado em experiências de empresas de consultoria sobre as melhores práticas para se criar uma organização que aprende - abordagem prescritiva (STEIL, 2002).

Método - é um procedimento regular, explícito e passível de ser repetido para conseguir-se alguma coisa, seja material ou conceitual (BUNGE,1976).

Modelo – é uma representação ou interpretação simplificada da realidade, ou uma interpretação de um fragmento de um sistema, segundo uma estrutura de conceitos mentais ou experimentais (WIKIPEDIA).

## 1.6 ESTRUTURA DO TRABALHO

O presente trabalho encontra-se dividido em seis capítulos. O capítulo 1 apresenta a introdução contendo a contextualização do problema, a pergunta de pesquisa, os objetivos geral e específicos e justifica a escolha do tema.

O capítulo 2 é destinado à fundamentação teórica e está estruturado, de forma temática, em três categorias: propósitos, processos e pessoas. Permeando de forma transversal essas categorias, é tratado o tema gestão do conhecimento na

administração pública. Em cada categoria são abordados os principais conceitos que sustentam a abordagem proposta. Assim, na categoria propósitos são enfatizados os conceitos relacionados à gestão estratégica, administração pública, administração pública brasileira e gestão do conhecimento na administração pública.

Na categoria processos são elucidados os conceitos de gestão por processos, gestão de risco e governança corporativa, os quais compõem o fundamento do método proposto. Na categoria pessoas é abordado o conceito de gestão de pessoas segundo uma perspectiva histórica, quando se pretende demonstrar sua importância na consecução dos objetivos organizacionais. Em torno dessas três categorias está o conceito de gestão do conhecimento, como pressuposto base das inovações organizacionais.

O capítulo 3 descreve os procedimentos metodológicos que norteiam a pesquisa: caracterização da pesquisa, coleta de dados, categorias de análise, limitações da pesquisa e lista de siglas utilizadas.

O capítulo 4 relata os princípios da Nova Administração Pública (NPM) aplicados na Prefeitura Municipal de Florianópolis no período de 1997 a 2004.

No capítulo 5 apresenta a proposta desta dissertação - o método de gestão integrada de riscos no contexto da administração pública, as respectivas etapas e um formulário com a respectiva elaboração de um exemplo.

O capítulo 6 traz as conclusões da pesquisa abordando a relação entre os objetivos do trabalho e a obtenção dos principais resultados, as limitações do estudo e as sugestões para trabalhos futuros.

## 2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Este capítulo tem a finalidade de apresentar a fundamentação teórica da presente dissertação de mestrado e está estruturado, de forma temática, em três categorias: propósitos, processos e pessoas. Permeando de forma transversal essas categorias, é tratado o tema gestão do conhecimento na administração pública; dentro de cada categoria são abordados os principais conceitos que sustentam teoricamente a proposta da dissertação.

Na categoria propósitos são abordados os temas: gestão estratégica, administração pública, administração pública brasileira e gestão do conhecimento na administração pública. O conceito de gestão estratégica insere-se com base na perspectiva de um futuro desejável às organizações. Nos conceitos de administração pública, a análise dos modelos e métodos existentes e a história da administração pública brasileira e sua conseqüente crise, buscam evidenciar a necessidade do surgimento de um novo método de gestão pública.

Na categoria processos são abordados os conceitos de gestão por processos, gestão de risco e governança corporativa, os quais compõem o fundamento do novo método proposto.

Na categoria pessoas é abordado o conceito de gestão de pessoas segundo uma perspectiva histórica, cuja pretensão é demonstrar sua relevância na consecução dos objetivos organizacionais.

Finalmente, permeando essas três categorias, é abordado o conceito de gestão do conhecimento, como pressuposto base das inovações organizacionais.

### 2.1 PROPÓSITOS

Nesta categoria são tratados os conceitos de gestão estratégica, administração pública, administração pública brasileira, Nova Administração Pública e gestão do conhecimento na administração pública.

### 2.1.1 Gestão estratégica

Administração estratégica é uma administração do futuro que, de forma estruturada, sistêmica e intuitiva, consolida um conjunto de princípios, normas e funções para alavancar harmoniosamente o processo de planejamento da situação futura desejada da empresa como um todo e seu posterior controle perante os fatores ambientais, bem como a organização e direção dos recursos empresariais de forma otimizada com a realidade ambiental, com a maximização das relações interpessoais (OLIVEIRA, 1997, p. 28).

O processo de gestão envolve: o planejamento estratégico – método gerencial que permite estabelecer “a direção a ser seguida” pela organização visando maior grau de interação com o ambiente; a organização estratégica – alocação otimizada de recursos para interagir ativamente com as realidades e cenários ambientais; a direção estratégica – supervisão dos recursos alocados com a otimização do processo decisório, de forma interativa com os fatores ambientais; o controle estratégico – acompanhamento e avaliação em tempo real dos resultados do planejamento estratégico; e ainda, o desenvolvimento estratégico – entendido como a mudança planejada com o engajamento e adequação da cultura organizacional resultante do processo de delineamento e implementação das questões estratégicas nas organizações (OLIVEIRA, 1988).

O termo “estratégia” vem do grego – *strategos* – e relacionado com aspectos militares, ou seja, a arte da guerra (OLIVEIRA, 1988). É definida, ainda por Wright (*apud* MINTZBERG, 2000), como planos da alta administração para atingir resultados consistentes a partir das missões e objetivos da organização.

Oliveira (1988, p. 38) ainda define estratégia como uma situação em que “existe uma identificada, analisada e efetiva interligação entre os fatores externos e internos da organização, visando otimizar o processo de usufruir as oportunidades ou de evitar as ameaças ambientais perante os pontos fortes e fracos da organização”.

Quando tais intenções são realizadas, podem ser chamadas de estratégias deliberadas; quando não realizadas, podem ser entendidas como estratégias irrealizadas. Existem ainda, estratégias emergentes, por meio das quais um padrão

realizado não vinha sendo expressamente pretendido. No mundo real das organizações quase não existem estratégias puramente deliberadas, assim como poucas são totalmente emergentes. As estratégias precisam exercer controle sobre as variáveis que incidem sobre o processo organizacional, fomentando o aprendizado (OLIVEIRA, 1997).

Nas organizações, as estratégias fixam a direção da organização; focalizam o esforço das pessoas para atingi-las e provêm consistência reduzindo a ambiguidade na tomada de decisão. E, mesmo que haja algumas desvantagens sobre sua utilização, essas se sobrepõem às vantagens. Isso induz a um pressuposto de que as estratégias podem ser vitais para as organizações tanto por sua ausência quanto por sua presença (MINTZBERG, 2000).

Mintzberg (2000; 2006) investigou a respeito das 10 escolas de pensamento e como as estratégias são formuladas, e as dividiu em cinco P's. No primeiro P, a estratégia é um "plano", algum tipo de curso de ação conscientemente pretendida, uma diretriz, ou conjunto de diretrizes para lidar com uma situação. Como planos, as estratégias podem ser gerais ou específicas e têm duas características essenciais: são criadas antes das ações às quais vão se aplicar e são desenvolvidas consciente e propositalmente.

Neste escopo, Glueck (*apud* MINTZBERG, 2006, p. 217) define estratégia como "um plano unificado, amplo e integrado, criado para assegurar que os objetivos básicos da empresa sejam atingidos".

No segundo P a estratégia pode ser entendida como um "pretexto", uma manobra específica para superar um oponente ou concorrente. No terceiro P o enfoque passa a ser o comportamento resultante, e a estratégia torna-se um "padrão", especificamente um padrão em uma corrente de ações, uma consistência no comportamento, pretendido ou não (MINTZBERG, 2000).

Ainda com Mintzberg (2000), as definições de estratégia como plano e padrão podem ser independentes: planos podem não se realizar; padrões podem surgir sem serem preconcebidos. Se a primeira definição for rotulada como estratégia pretendida e a segunda como estratégia realizada, podem-se distinguir estratégias deliberadas, nas quais as intenções que existiam previamente foram realizadas, das estratégias emergentes, nas quais os modelos se desenvolveram sem intenções, ou apesar delas. Assim, Mintzberg (2006) acredita que a maioria das

estratégias localiza-se em uma linha contínua que existe entre as duas, refletindo aspectos deliberados e também emergentes.

No quarto P a estratégia é uma “posição”, especificamente um meio para localizar uma organização no ambiente. A partir dessa definição, estratégia torna-se a força mediadora ou a combinação entre organização e o ambiente; o contexto interno e o contexto externo. Essa definição pode ser compatível com uma das anteriores; pode-se pré-selecionar uma posição e aspirar a ela por meio de um plano ou pretexto, e/ou ela pode ser alcançada, ou encontrada, por meio de um padrão de comportamento (MINTZBERG, 2000).

No quinto P, ainda com Mintzberg (2006), a estratégia é uma “perspectiva” e seu conteúdo consiste não apenas de uma posição escolhida, mas de uma maneira fixa de olhar o mundo. Essa definição sugere, acima de tudo, que estratégia é um conceito compartilhado pelos membros de uma organização, por meio de suas intenções e/ou ações.

Entre as escolas identificadas, a escola do *design* é a mais difundida e utilizada no campo da administração estratégica. Nela, Mintzberg (2006) propõe um modelo de formulação de estratégia que busca atingir uma adequação entre as capacidades internas e externas da organização. Estabelecer adequação é o lema dessa escola.

O processo consiste em uma etapa de avaliação externa em que são mapeadas as ameaças ou oportunidades no ambiente que possam evidenciar quais são os fatores possíveis de sucesso ou fracasso para a organização; e, em uma outra etapa, de avaliação interna, onde se identificam forças e fraquezas da organização que demonstrem as competências distintivas entre organizações. Outros dois fatores na formação da estratégia são os valores gerenciais – crenças e preferências dos líderes - e a responsabilidade social – a ética da sociedade na qual a organização opera (MINTZBERG, 2000).

Uma vez formuladas as estratégias como alternativas deve-se estabelecer por critérios de consistência, consonância, vantagem e viabilidade, as que devem ser empregadas. Algumas premissas básicas sustentam a escola do *design*, segundo Mintzberg (2000):

- a formação da estratégia deve ser um processo deliberado de pensamento consciente – a ação deve fluir da razão;

- estratégias eficazes derivam de um processo de pensamento humano controlado;
- a responsabilidade por esse controle é do executivo principal que é o estrategista;
- o modelo de formação de estratégia deve ser mantido simples e informal;
- as estratégias devem ser únicas – as melhores resultam de um processo de *design* individual;
- o processo de *design* está completo quando as estratégias parecem plenamente formuladas como perspectiva – há pouco espaço para visões incrementalistas ou emergentes;
- as estratégias devem ser explícitas e por isso devem ser mantidas simples; e
- após a estratégia é implementada – há uma separação clara entre formulação e implementação, porque há uma premissa de que a estrutura organizacional deve seguir a estratégia e dessa forma, até que se conheça a estratégia, não é possível especificar a estrutura organizacional apropriada.

A segunda escola, do planejamento, aceita a maior parte das premissas da escola do *design*, diferindo na execução do planejamento de modo formal, mecanicamente programada. As estratégias devem resultar de um processo controlado e consciente de planejamento formal, decomposto em etapas distintas, cada uma delineada por *checklists* e apoiada por técnicas. A responsabilidade pelo processo concerne ao executivo principal e a responsabilidade pela execução aos planejadores (MINTZBERG, 2000).

Nesse método, ainda com Mintzberg (2000), as estratégias surgem prontas, devendo ser explicitadas para que possam ser implementadas dando atenção aos objetivos, orçamentos, programas e planos operacionais. Deriva dessa escola, o desenvolvimento do método do planejamento estratégico.

Para Vasconcellos Filho (1979), o planejamento estratégico é vinculado ao alcance de resultados por um processo contínuo e sistemático de antecipar mudanças futuras, e busca aproveitar oportunidades, examinar pontos fortes e fracos da organização, além de estabelecer e corrigir ações de longo prazo. Portanto, é uma ação gerencial que se concentra, sobretudo, nos níveis hierárquicos

mais elevados de uma organização.

A adoção do planejamento estratégico requer mudanças na prática gerencial. Considera-se que o método proposto não pode ser implantado por meio de simples modificações técnicas, mas sim, pela adoção de novas formas de comportamento administrativo, baseadas na definição de estratégias organizacionais, além de novas técnicas de planejamento, controle e avaliação. A premissa é que as organizações desejam crescer e se desenvolver e, para isso, precisam de capacidade de inovação e de adaptação (VASCONCELLOS FILHO, 1979).

O planejamento estratégico procura estabelecer um senso de direção socialmente relevante com base no conhecimento de fatores controláveis e não controláveis. Fato que possibilita à organização enfrentar o futuro e diminuir a incerteza e o risco. O aspecto fundamental do planejamento estratégico é da decisão sob incerteza, decisões de longo prazo que focalizam fatores externos não controláveis, sendo o processo permeado pela busca de conhecimento e informações internas e externas que serão vitais para uma análise do risco, ou seja, a utilização de fatores de probabilidade para dimensionar os possíveis resultados de cada curso alternativo (MOTTA, 1976).

Como técnica gerencial, nenhuma recebeu mais atenção do que o planejamento estratégico, entretanto, há inúmeras críticas que acompanham sua execução. Os críticos referiam-se não ao planejamento, mas ao planejamento estratégico – a ideia de que a estratégia pode ser desenvolvida como um processo estruturado e formalizado (MINTZBERG, 2000).

Neste contexto, propõe-se, nesta dissertação, a utilização de um tipo híbrido de planejamento estratégico, que incorpora bases conceituais tanto do planejamento estratégico tradicional, quanto do planejamento estratégico situacional, que contempla gerir conhecimentos de uma realidade complexa.

Matus (1993) ao indagar sobre a natureza, a abrangência e a necessidade do planejamento, afirma que o primeiro problema é delimitar o seu âmbito e o papel da improvisação. O futuro, ainda com esse autor, tem múltiplas alternativas e futuros possíveis e sua descrição como desejável no sentido geral da palavra é um cenário de cálculo. O conceito de cenário provém do teatro e refere-se à criação de um entorno adequado e pertinente para representar ou situar uma obra, indica o lugar e

as circunstâncias em que se desenvolve o tema, e é utilizado no planejamento estratégico como uma ferramenta para reduzir a incerteza. Ao invés de tentar adivinhar o futuro, a técnica de cenários ajuda a predizer as fronteiras do espaço dentro do qual podem ocorrer as variantes, a fim de serem elaborados antecipadamente planos de contingência que possam enfrentá-las (MATUS, 1993).

Nesse vértice, Schwartz (1995) assevera que o conceito de “análise de cenários”, como ferramenta de planejamento, surgiu durante a Segunda Guerra Mundial com a força aérea norte-americana ao buscar estratégias alternativas. Ringland (1998) complementa que tal fenômeno incentivou a migração de cientistas de outros países para os Estados Unidos da América (EUA), bem como o desenvolvimento do estudo de sistemas complexos.

Georgantzas e Acar (1995) prelecionam, destarte, que nos anos 50 a “análise de cenários” foi inserida no contexto do planejamento estratégico de negócios, por Herman Kahn, físico, matemático e estrategista militar.

As premissas de planejamento estratégico situacional, definidas por Matus (1993) como ação organizacional sistemática e articulada que busca relacionar o presente com o futuro, e o conhecimento com a ação, são adotadas como fio condutor desse trabalho.

Matus (1993) afirma ainda que a necessidade de planejar pressupõe um problema que adquire sua complexidade no conflito entre os diversos atores que interagem em sua realidade. Por isso, há duas possibilidades distintas: a reforma e a transformação situacional. A reforma refere-se à mudança na qual as estruturas parcialmente alteradas são dominadas ou articuladas pelas velhas estruturas; e a transformação situacional supõe uma mudança de tal natureza, que as novas estruturas passam a ser dominantes e articuladoras das velhas, as quais permanecem como resíduo do sistema.

Pode-se dizer que a mudança situacional existente em um plano fundamenta-se na explicação da situação inicial; tem seu alcance e sua direção definidas pela situação objetivo; e explicita seus meios de ação por intermédio da seleção de projetos de ação. Nesse caso, o planejamento exige uma avaliação permanente, tanto da evolução da mudança situacional, quanto dos resultados reais alcançados após cada ato de intervenção (MATUS, 1993).

O mosaico de conceitos relativos ao planejamento estratégico situacional

pretende ser, doravante, objeto de síntese do referencial teórico e da sua prática de funcionamento.

A essência do planejamento é a mediação entre conhecimento e ação e, nesse processo, a estratégia e a tática são necessárias, pois o sistema social compreende outros sujeitos, que também planejam. O planejamento envolve, também, momentos de um processo contínuo e complexo que converte êxitos em fracasso e vice-versa. Assim, o plano resultante desse processo é conflito e cooperação, e surge na situação inicial a partir de uma explicação situacional que distingue problemas em perspectivas distintas (MATUS, 1993). Essa autorreferência refere-se ao valor que o problema apresenta aos diferentes atores sociais.

Há, entretanto, uma relação de forças que determina a liberdade mútua da ação e que constitui o processo de produção social. Nesse sentido, para se fazer o cálculo interativo das consequências de todo o processo de planejamento, é preciso conhecer os diferentes atores envolvidos no processo, explorar seu espaço de intenções, seu espaço de capacidades e necessidades e seu código operacional (MATUS, 1993).

Com base nesse conhecimento, mesmo que imperfeito, pode-se fazer cálculos sobre as estratégias que devem ser empregadas, bem como, explorar o futuro mediante a simulação de cenários que combinem opções e variantes.

Na visão do planejamento estratégico situacional, um problema cruza distintos níveis ou planos situacionais, e a mudança almejada será resultante de um processo complexo que produzirá intercâmbio, dissolução e controle. Por fim, o processo de planejamento é entendido como uma articulação dinâmica de quatro momentos que se repetem constantemente, em qualquer ordem, com diferentes conteúdos, em datas distintas e em contextos situacionais diversos. São eles: o momento explicativo que explora a realidade; o momento normativo, que se concentra no desenho de uma proposta de como deve ser; o momento estratégico, que articula dialeticamente o deve ser com o pode ser; e o momento tático operacional, que é o momento do fazer (MATUS, 1993).

Acredita-se ter encontrado neste ponto uma ligação com o conceito da escola que concebe estratégia como aprendizado e que é denominada escola do aprendizado - o que se pretende agora abordar. Na perspectiva desta escola a estratégia emerge quando as pessoas da organização, ao atuarem coletivamente,

aprendem a respeito de uma situação, tanto quanto a capacidade de sua organização de lidar com ela. Nesse sentido, a administração estratégica deixa de ser apenas a administração de mudanças, e passa a ser a administração por mudanças.

Vital para a escola de aprendizado é o fato de basear-se em descrição em vez de prescrição. Sua proposição é investigar como as estratégias, de fato, se formam nas organizações. Isso resulta do fato de que, por essa visão, um redimensionamento estratégico importante deriva de pequenas ações e decisões tomadas por todos os tipos de pessoas diferentes que, ao longo do tempo, tendem a produzir mudanças de direção. Dessa forma, em qualquer parte da organização as informações pertinentes às pessoas que dela fazem parte podem contribuir para o processo de estratégia. Algumas premissas sustentam essa escola (MINTZBERG, 2000):

- a natureza complexa e imprevisível do ambiente da organização, muitas vezes é associada à difusão de bases de conhecimento necessárias à estratégia, o que impede o controle deliberado;
- a formação da estratégia precisa, acima de tudo, assumir a forma de um processo de aprendizado ao longo do tempo, no qual, no limite, formulação e implementação tornam-se indistinguíveis;
- embora o líder também deva aprender, em geral é o sistema coletivo que aprende. Na maior parte das organizações há um grande número de estrategistas potenciais;
- este aprendizado procede de forma emergente, através do comportamento que estimula o pensamento retrospectivo para que se possa compreender a ação. As iniciativas estratégicas são tomadas por quem quer que tenha capacidade e recursos para poder empreender. Isto significa que as estratégias podem surgir em todos os lugares e de maneiras incomuns;
- o papel da liderança passa a ser o de não preconceber estratégias deliberadas, mas de gerenciar o processo de aprendizado estratégico, pelo qual novas estratégias devem emergir. Portanto, a administração estratégica envolve a elaboração das relações sutis entre pensamento e ação, controle e aprendizado, estabilidade e mudança;

Assim, as estratégias aparecem primeiro como padrões do passado, mais tarde como planos para o futuro, e finalmente, como perspectiva para guiar o comportamento geral.

Ressalta-se que a gestão estratégica não se limita a um processo de planejamento estratégico, mas como o planejamento é a etapa inicial de qualquer processo de gestão, o destaque ao tema se justifica. Por isso, ao longo desse trabalho serão abordados os aspectos relacionados à organização, à direção, ao controle e ao desenvolvimento estratégico.

### **2.1.2 Administração pública**

A ciência da administração possui campos de conhecimentos específicos, e a administração pública é uma delas. Mesmo que a administração de empresas e administração pública compartilhem de determinadas teorias, a administração pública possui as suas especificidades. Suas origens remontam há aproximadamente 4.000 anos, quando a ideia de um governo executor já estava bem estabelecida (VIEG, 1968).

Na perspectiva de Emerich (1962), governo e administração realmente não são invenções novas. São realidades tão antigas quanto à própria história dos homens, reunidos em grupos e trabalhando juntos.

A partir de 1940, com o fim da Segunda Guerra Mundial e seu rescaldo, começou-se a desenvolver estudos mais sistemáticos sobre a administração pública, com maior preocupação quanto aos seus problemas (HEADY *et al.*, 1967).

Há várias concepções para administração pública (GAUS, DUMOCK, WHITE, 1951):

- a) a legal - na administração pública dava-se ênfase às regras e decisões judiciais, e aos requisitos e limitações estatutárias e constitucionais;
- b) a institucional - determina que a administração represente uma esfera distinta do governo e que o problema de quem a estuda consiste, basicamente, em examinar sua organização e funcionamento. Dá-se total importância à estrutura e ao funcionamento da máquina

administrativa, em que o objetivo primordial é a eficiência;

- c) a prática - focaliza a administração pública como experiência. Dá-se importância ao método empírico e pragmático através do destaque aos aspectos práticos e de rotina;
- d) a racional e analítica - seu propósito é conciliar os vários conceitos e metodologias que compõem o conceito de administração pública para criar novos rumos e ideias para o administrador; e
- e) a do método de relação - a administração pública não é uma entidade perfeita e acabada, mas um simples meio, um instrumento por meio do qual os problemas sociais podem ser solucionados.

Do ponto de vista da teoria organizacional há certos métodos operacionais capazes de viabilizar a administração de instituições. “Estamos empregando modelos intencionalmente ou não, toda vez que tentamos raciocinar sistematicamente sobre o que quer que seja” (DEUSTSCH *apud* RIGGS, 1968, p. 6). No sentido em que o termo é utilizado, significa qualquer estrutura de símbolos e normas que tenha contrapartida na vida real.

Para tratar de administração pública é necessário destacar modelos ou concepções de como funciona um sistema administrativo. A organização política, objeto de estudo da administração pública, criada de acordo com uma fórmula chamada constituição, estabelece um conjunto de objetivos e diretrizes, conhecidos por leis e regulamentos. Sob o controle dessa organização existe um aparelho administrativo ou burocracia, incumbido da tarefa de executar as leis. A burocracia presume-se politicamente neutra, não participa da formulação de diretrizes, não tem interesses específicos próprios e não exerce parcela importante de poder (RIGGS, 1968).

### 2.1.2.1 Caracterização dos modelos

Modelo administrativo substantivo *versus* formal: A administração formal pressupõe uma “repartição” executora de diretrizes (VIEG, 1968, p. 11). De outra parte, pode haver administração substantiva sem que haja repartição. Mesmo sem

políticas e burocratas é possível realizar-se as funções do governo. Pode-se dizer que a sociedade humana é inviável sem administração e economia substantivas.

Tal modelo envolve a comparação feita por Polanyi (1980) entre economia formal, que funciona em termos de um modelo de mercado, e economia substantiva, que trata das diferentes formas de interação dos seres humanos com seu ambiente natural e social. A administração formal liga-se à existência de sociedades modernas altamente industrializadas e produtivas, com sistemas burocratizados e diretrizes voltadas exclusivamente para o mercado, enquanto a administração substantiva liga-se aos diferentes modos de interação dos seres humanos com as práticas administrativas que abrangem o caráter substantivo.

Modelo prescritivo *versus* descritivo: A teoria organizacional pressupõe a eficiência na execução das diretrizes com objetivo normativo. Na teoria administrativa encontra-se mais ênfase no aspecto prescritivo do que no descritivo. Deve-se salientar que as prescrições válidas em determinado contexto podem ser prejudiciais em outro (POLANYI, 1980)

Modelo prismático: esse modelo reveste-se das reflexões que estão presentes nas sociedades em transição. O conceito de prismático considera que todas as estruturas modificam constantemente, modificam-se comportamento. Por isso o conceito de prismático liga-se à transição (POLANYI, 1980)

Modelo burocrático: é um modelo weberiano em que a ação racional de uma estrutura encontra na burocracia seu tipo específico; a norma, a finalidade, o meio e a impessoalidade objetiva dominam sua conduta. É a padronização dos esquemas de ação com caráter predominantemente racional (POLANYI, 1980)

Em seu alcance mais amplo a administração pública abrange todas as áreas e atividades governadas pela política pública. Porém, pela força do uso, a administração pública passou a significar, principalmente, a organização, pessoal, práticas e processos essenciais ao exercício das funções confiadas ao ramo executivo do governo (VIEG, 1968).

Para Amato (1971), em seu uso comum, administração pública, é uma expressão genérica que indica um conjunto de atividades envolvidas no estabelecimento e implementação de políticas públicas. É percebida como a parte da política que se concentra na burocracia e em suas relações com os ramos executivo, legislativo e judiciário do governo. - É a parte mais manifesta do governo -

o próprio governo em ação, o lado executivo, operativo, o lado mais visível do governo ao buscar a execução detalhada da lei pública.

Waldo (*apud* BONA SARTOR, 1996) expressa que administração pública é uma atividade voltada para o interesse público e, com um detalhe não menos importante, sua missão não é estabelecida dentro da organização, mas por meio de representantes eleitos, esperando que os serviços públicos espelhem necessariamente os interesses públicos. Ao mesmo tempo em que admite a origem multidisciplinar da administração pública - a contribuição de ciências como economia, engenharia industrial, sociologia, psicologia - esse autor caracteriza administração pública em duas definições:

- a) administração pública é a organização e a gerência de homens e materiais para a consecução dos propósitos de um governo; e
- b) administração pública é a arte e a ciência da gerência, aplicadas aos negócios de Estado.

Heady (1967) alerta sobre a importância de não se ignorar a relação entre administração pública e meio social. Não deve haver, portanto, razões para supor que um princípio de administração pública possa ter a mesma validade em todas as nações-estados, ou que práticas administrativas que triunfam em um país, triunfarão necessariamente em outro, cujo ambiente político, econômico e social seja diferente.

Dessa forma, o estudo da administração pública precisa se tornar uma disciplina de base muito mais ampla, que não se apóia apenas no conhecimento de técnicas e processos, mas também em conhecimentos dos fatores sociológicos, econômicos e históricos que darão à administração pública um caráter particular em cada país.

É importante ressaltar que cabe à administração pública ter que lidar com problemas sociais e econômicos concretos, tais como saúde, utilidades públicas, planejamentos regionais e outros ramos de atividade governamental (GAUS; DIMOCK; WHITE, 1951).

Nesse contexto, se a administração pública é um instrumento de consecução de políticas públicas, necessita, portanto, ser inventiva e rigorosamente adequada aos objetivos que lhe são próprios.

## 2.1.3 Administração pública brasileira

### 2.1.3.1 Evolução histórica da administração pública brasileira

Mezzomo e Laporta (1994) a partir de uma pesquisa sobre a evolução histórica do campo de administração pública no Brasil, elaborada junto ao Centro de Administração Pública e Governo, analisaram as formas de raciocínio que têm marcado a administração pública no Brasil. Para reconstituir tal evolução, os autores utilizaram como objeto empírico a Revista de Administração Pública, tendo em vista o balanço de suas publicações realizadas entre 1967 e 1992. A análise dessas publicações identificou algumas formas de raciocínio (paradigmas<sup>3</sup>) que têm marcado a evolução do campo da administração pública.

O primeiro paradigma retrata a administração pública como ciência administrativa e compreende o período de 1967 a 1979. Inicia-se no auge da administração para o desenvolvimento, produto basicamente importado pelos países da América Latina por projetos de cooperação internacional, e retrata a influência dos chamados “princípios da administração” na administração pública.

Ainda nesse vértice, a administração pública eficiente domina e aplica vários princípios e técnicas administrativas de uso universal. Nesse campo, a administração pública é entendida como uma variante das ciências administrativas. Tal concepção é inteligível ao considerar-se que, nessa época, o Estado é o Estado-Empresa, desenvolvimentista e interventor, demandando administradores públicos formados nos moldes dos paradigmas vigentes.

O segundo paradigma caracteriza a administração pública como ciência política e abrange o período de 1980 a 1989. O cenário de mudança que caracteriza este período alia o esgotamento do modelo desenvolvimentista-exportador, a um período de transição para um sistema democrático. Além da própria reorganização

---

<sup>3</sup> Por paradigmas entende-se a unidade fundamental para o estudo de um campo por uma comunidade de estudiosos. São esses estudos que darão a esse campo o nível de disciplina (KUHN, 1971).

político-social do Brasil, um novo conceito de desenvolvimento começa a emergir.

O cenário da produção teórica em administração pública é o de uma sociedade com crescente nível de contestação e organização, quando os pactos políticos passam a predominar sobre as decisões técnicas e existe uma crise de legitimidade do poder das instituições públicas. Nesse sentido, a postura paradigmática anterior que acreditava na supremacia das técnicas administrativas, passa a entender a administração pública como um fenômeno culturalmente diferenciado, relacionado à prática política.

Esse segundo paradigma pode ser entendido como uma resposta à dicotomia política-administração que se expressava no paradigma anterior, já que incorpora em seu bojo a crescente politização e democratização da sociedade. A partir da mobilização social referida no período anterior, consolidam-se o conceito de cidadania e a noção de direitos, fatos que fortalecem a cultura democrática. Emerge o conceito de participação na gestão pública, surgem os conselhos de representantes, as associações de bairros. Novos atores, novas questões em discussão (MEZZOMO, LAPORTA, 1994).

O terceiro paradigma tenta reconciliar a política e as questões de poder, legitimidade e conflito, com as questões de gerência e administração, que se encontram relacionadas com o alcance de objetivos por intermédio de ações sujeitas ao atendimento de critérios de eficiência. Essa perspectiva parece apontar para a necessidade de uma administração pública que alie a ciência política à ciência administrativa e que corresponda às expectativas sociais de um Estado democrático e eficiente. Desta análise pode-se concluir que a administração pública vem evoluindo no sentido de constituir-se em um campo autônomo de conhecimento.

Partindo da soma dos três paradigmas, a administração pública delineia uma identidade própria e começa a constituir-se em um conjunto de pressupostos básicos comuns, uma necessidade expressa por Ramos (1983).

### 2.1.3.2 Conceitos e pressupostos da administração pública brasileira

A enumeração dos conceitos e dos pressupostos da administração pública

brasileira é realizada a partir de períodos que podem variar segundo o critério adotado, e pode privilegiar os aspectos: histórico-econômico, o político administrativo, bem como o sócio-econômico (BONA SARTOR, 1996).

Essa dissertação fundamenta-se na perspectiva de Ramos (1983), que se utiliza de critérios sócio-econômicos para efetuar sua esquematização. Nela podem-se distinguir três períodos distintos: da independência até 1930; de 1930 a 1945 e de 1945 até os dias de hoje (aproximadamente meados da década de 60).

No primeiro período, além de suas funções normais, a administração pública atendeu à necessidade de absorver o excedente de mão de obra que o incipiente sistema administrativo do País não podia ocupar. Neste caráter, a administração pública vinha contribuindo para a formação de uma classe média que não foi nada desprezível na evolução política, econômica e social do País. Do ponto de vista histórico, nesse período o Brasil ainda não pode ser considerado uma verdadeira nação - apenas um arquipélago de mercados regionais. Dentro dessas condições, as atividades administrativas são bastante simples, e não exigem preparo especial de seus executores. Pode-se concluir que o caráter rudimentar da sociedade refletiu-se na administração pública (RAMOS, 1983).

O segundo período compreendido entre 1930 e 1945, incorpora as mudanças ocorridas nas condições objetivas do País. Essas mudanças decorrem, em grande parte, devido à depressão que acontece a nível mundial, a qual leva a economia nacional a enveredar-se por um extenso processo de substituição de importações. A partir deste momento, a administração pública é compelida a exercer funções que inexistiam, uma vez que surgem múltiplos serviços resultantes dos novos encargos impostos ao Estado pelo sistema produtivo nacional. Se algo caracteriza este período, é a eficiência. A administração pública perdeu seu caráter assistencial, destinando-se à condução eficiente dos negócios públicos (RAMOS, 1983).

No período compreendido entre 1930 e 1945 ocorre, então, uma verdadeira revolução administrativa no Brasil, revolução essa que modifica a estrutura e funcionamento do serviço público federal.

Introduz-se o conceito de burocracia na administração pública e começa o esforço de racionalização burocrática na esfera pública brasileira, prática bastante em voga, já nesta época, nos países industrializados (WARLICH, 1984).

Os princípios de administração burocrática clássica foram introduzidos no país com a criação, em 1936, do DASP - Departamento Administrativo do Serviço Público. A criação do DASP representa não apenas a primeira reforma administrativa do país, com a implantação da administração pública burocrática, mas também a afirmação dos princípios centralizadores e hierárquicos da burocracia clássica (BRESSER PEREIRA, 1996).

A adoção da administração pública burocrática busca substituir a administração patrimonialista que se expressa localmente pelo coronelismo. Na administração patrimonialista, o uso do patrimônio público e a corrupção eram a norma. Por isso, torna-se então necessário desenvolver um tipo de administração que parta não apenas da clara distinção entre o público e o privado, mas também da separação entre o político e o administrador público.

Surge assim, no Brasil, a administração burocrática moderna. Este modelo de administração, por intermédio de uma organização burocrática capitalista, baseia-se nos princípios do modelo ideal de Weber (1983), com o exercício do poder racional-legal, com a centralização das decisões, na hierarquia traduzida no princípio da unidade de comando; na estrutura piramidal do poder, nas rotinas rígida e com controle passo a passo dos processos administrativos.

A administração pública com base nesse modelo passa a contar, também, com administradores profissionais especialmente recrutados e treinados para responder de forma neutra aos políticos.

A partir de 1945, como o perfil econômico da sociedade brasileira entra em nova fase, também o sistema administrativo entra em processo de mudança. A complexidade e os problemas da nova realidade tornam insolúveis os problemas que são tratados isoladamente. Esta fase incorporava ao trabalho administrativo o critério ou a atitude de planificação; dessa forma, o que se encontra em pauta é a funcionalidade das instituições administrativas em relação à questão do ajustamento dos serviços públicos à nova realidade econômica e social. Por necessidade, o novo sistema administrativo foi sendo criado, visando atender essa nova sociedade. Nesta nova realidade social o Estado torna-se planejador, um nível também qualitativamente novo (RAMOS, 1983).

Fundamental e inevitável, portanto, em todo o processo de desenvolvimento brasileiro nos últimos 50 anos, foi a criação de um aparato tecnoburocrático estatal,

com presença obrigatória em setores-chave da atividade produtiva e crescente centralização administrativa. No caso do aparato produtivo, não apenas nos setores críticos para a consecução de estratégias desenvolvimentistas baseadas na ampliação da infra-estrutura e da oferta de insumos básicos como, igualmente, em setores e atividades de pouca ou nenhuma importância estratégica (CASTOR; FRANÇA, 1987).

Com o raio de atuação do setor público crescendo, tem-se uma aceleração no desenvolvimento da esfera burocrática. Há uma tentativa de reforma gerencial da administração brasileira no final dos anos 60, com o Decreto-Lei 200, sob o comando de Amaral Peixoto e a inspiração de Hélio Beltrão. A reforma iniciada pelo Decreto-Lei 200 foi uma tentativa de superação da rigidez burocrática, e pode ser considerada como um primeiro momento da administração gerencial brasileira. Toda a ênfase foi dada à descentralização mediante a autonomia da administração indireta, com base no pressuposto da rigidez da administração direta e da maior eficiência da administração descentralizada. Como princípios de racionalidade administrativa instituíram-se o planejamento e o orçamento, a descentralização e o controle dos resultados (NOGUEIRA, 1994).

O Decreto-Lei 200 teve, entretanto, duas consequências inesperadas e indesejáveis. De um lado, ao permitir a contratação de empregados sem concurso público, facilitou a sobrevivência de práticas patrimonialistas e fisiológicas. De outro, ao não se preocupar com mudanças no âmbito da administração direta ou central, que foi vista pejorativamente como “burocrática” ou rígida, deixou de realizar concursos e desenvolver carreiras de altos administradores (BRESSER PEREIRA, 1996).

Desta maneira, a reforma administrativa embutida no Decreto-Lei 200 ficou pela metade e fracassou. A crise política do regime militar que se inicia em meados dos anos 70, agrava ainda mais a situação da administração pública, na medida em que a burocracia estatal foi identificada com o sistema autoritário em pleno processo de degeneração (BRESSER PEREIRA, 1996).

Pode-se dizer que a administração pública brasileira adquire contornos essencialmente burocráticos, porque a organização burocrática é própria de uma sociedade baseada no paradigma de mercado. Essa sociedade legitima a organização burocrática como a única alternativa possível de organização humana

(CALDAS, 1994).

### 2.1.3.3 O formalismo na administração pública brasileira

O formalismo corresponde ao grau de discrepância entre o prescritivo e o descritivo, entre o poder formal e o poder efetivo, entre a impressão que foi dada pela constituição, pelas leis e regulamentos, organogramas e estatísticas, e os fatos e práticas reais do governo e da sociedade. Quanto maior a discrepância entre o formal e o efetivo, mais formalístico o sistema (RIGGS, 1964, p. 123).

Para RAMOS (1983), o termo formalismo apresenta diversos sentidos, pois é usual em filosofia, literatura e em sociologia.

- a) formalismo crônico das elites: em primeiro lugar o formalismo pode ser considerado ingrediente normal de toda condição elitista. Toda elite, seja religiosa, literária, política e econômica, é relativamente cética quanto às regras e normas observadas em massa. As elites políticas praticam universalmente esse tipo de formalismo. A conduta política é, em toda parte, largamente irônica. O político é frequentemente compelido a tolerar o que condena e não raro a fingir que o aceita;
- b) formalismo e deslocamento de objetivos: o formalismo decorre em grande parte do conservadorismo que, segundo Mannheim (*apud* Ramos, 1983) constitui característica inseparável de todo comportamento burocrático com a força da repetição, as normas e as regras se impõem aos funcionários como preceitos sagrados. A certa altura da existência dessas normas e regras, os funcionários perdem de vista os objetivos para que foram criadas e as aplicam de modo funcionalmente irracional. Esse comportamento embora prejudicial à sociedade em geral, atende aos interesses investidos dos burocratas;
- c) o formalismo como acomodação: nesse caso o sujeito do formalismo é uma personalidade em estado de considerável tensão. Os indivíduos acomodam-se aos estilos modernos de conduta mesmo que eles lhe sejam totalmente estranhos e refletem às normas, regulamentos e o

comportamento habitual dos membros da organização; e

- d) o formalismo no domínio da teoria administrativa: é a discrepância entre os comportamentos concretos e as normas prescritas, que se supõe regulá-los. No domínio próprio da teoria administrativa é a essa modalidade de formalismo que se tem dado preponderante atenção ultimamente.

Visconde de Uruguai, Sílvio Romero, Alberto Torres e Oliveira Viana foram os autores clássicos da sociologia do formalismo no Brasil. Entretanto, nenhum desses autores atingiu uma compreensão satisfatória sobre o assunto, porque lhes faltou a base social para que atingissem tal compreensão. Faltou-lhes, também, um dado empírico: o mercado interno, de formação tardia no Brasil (RAMOS, 1983).

O formalismo não é uma característica bizarra, traço de patologia social nas sociedades prismáticas, mas um fato normal e regular que reflete a estratégia global dessas sociedades no sentido de superar a fase em que se encontram. Em outras palavras: o formalismo nas sociedades prismáticas<sup>4</sup> é uma estratégia de mudança social, imposta pelo caráter dual de sua formação histórica e do modo particular como se articulam com o resto do mundo (RAMOS, 1983, p. 312).

Relevante também para o escopo da presente discussão é a afirmação de que toda burocracia é essencialmente formalista (CROZIER *apud* RAMOS, 1983). Registra-se na burocracia um comportamento efetivo das pessoas que não observam as normas estabelecidas que lhes correspondam, sem que disso lhes advenham sanções em face das infrações. Essa incongruência é típica das sociedades prismáticas aonde o realismo opõe-se ao formalismo do ponto de vista conceitual (RIGGS, 1964).

Para iniciar-se a análise da organização político-econômica da sociedade é preciso que se focalize a análise em torno da distinção convencional entre sistemas administrados e sistemas de mercado. Tirando a família e a casa, as duas maiores instituições organizadoras do mundo são o Estado e o mercado.

É impossível, no entanto, fazer-se uma distinção simples entre os dois sistemas, embora seja possível afirmar que a burocracia está integrada nos dois sistemas (LINDBLON, 1977). Todavia, para que se cumpra o objetivo desse trabalho, o foco de análise será a presença da burocracia na administração pública.

---

<sup>4</sup> Sociedades Prismáticas são sociedades que possuem características primitivas, agrárias e industriais e estão buscando superar o estágio em que se encontram.

A administração pública adquire contornos essencialmente burocráticos, porque é dessa forma que se acha legitimada pela teoria das organizações. No período contemporâneo, a teoria das organizações privilegiou a dimensão econômica em detrimento das outras dimensões da vida humana associada, e caracteriza um desenho de organização cuja característica básica está assentada em uma sociedade centrada no mercado e, sobretudo, por seus valores.

Ramos (1981) descreve os pontos cegos da atual teoria da organização:

O conceito de racionalidade predominante na vigente teoria organizacional parece afetado por fortes implicações ideológicas. Conduz à identificação do comportamento econômico como constituído a totalidade da natureza humana. Embora a noção de comportamento econômico pareça evidente por si mesma, refere-se ela, aqui, a qualquer tipo de ação empreendida pelo homem, quando ele é movido, apenas, pelo interesse de elevar ao máximo seus ganhos econômicos. A presente teoria da organização não distingue, sistematicamente, entre o significado substantivo e o significado formal da organização. Essa confusão tornou obscuro o fato de que a organização econômica formal é uma inovação institucional recente, exigida pelo imperativo da acumulação de capital e pela expansão da capacidade de processamento características do sistema de mercado. A presente teoria das organizações não tem clara compreensão do papel da interação simbólica, no conjunto dos relacionamentos interpessoais. A presente teoria das organizações apóia-se numa visão mecanomórfica da atividade produtiva do homem, e isso fica patente através de sua incapacidade de distinguir entre trabalho e ocupação. Na medida em que os teóricos da organização continuam a negligenciar esses pontos, estarão cedendo a uma abordagem reducionista do desenho dos sistemas sociais. Tal reducionismo exige que vejam diferentes tipos de sistemas sociais sob a ótica de um conjunto de pressupostos pertinentes apenas a um desses tipos (RAMOS, 1981, p. 121).

Os modelos e teorias decorrentes dessa postura obedecem a critérios capturados na ordem unidimensional, que se prevalecem de instrumentos de dominação para sua consecução.

Para o objetivo do presente estudo, não se poderia deixar de analisar o conceito de organização burocrática, já que há entendimento de que a sociedade moderna é uma sociedade de organizações burocráticas, submetidas a uma grande organização burocrática que é o Estado.

Motta (1981) considera que a burocracia em sua forma moderna, baseada na razão e no direito, emergiu com o capitalismo avançado e com o surgimento do Estado contemporâneo, que mostra seu nível de burocratização e sua tendência a gerar novas organizações burocráticas a todo instante.

O Estado é, portanto, uma organização burocrática que tem como elementos constitutivos uma elite política que se confunde com a classe dominante, e nela se

recruta um corpo de funcionários hierarquicamente organizados que se ocupa da administração, e uma força pública que se destina, primordialmente, a manter a ordem interna.

Dentro de sua esfera de atuação, a burocracia está empenhada em funções racionais, no contexto de uma sociedade capitalista centrada no mercado, sociedade que tem como característica central a sua racionalidade funcional e não racionalidade substantiva, a última, um componente intrínseco do ator humano. O conceito de racionalidade substantiva será oportunamente retomado (RAMOS, 1981).

Weber (*apud* HALL, 1978) descreve as organizações burocráticas a partir de uma perspectiva dimensional atribuindo-lhes uma série de atributos organizacionais que, presentes, constituem a forma burocrática de organização. O modelo é composto de um tipo ideal que se compõe com as seguintes características:

- divisão de trabalho baseada na especialização funcional;
- uma definida hierarquia de autoridade;
- um sistema de normas englobando direitos e deveres dos ocupantes dos cargos;
- um sistema de procedimentos que ordenam a atuação no cargo;
- impessoalidade das relações interpessoais; e
- seleção segundo competência técnica.

Na burocracia de tipo ideal, todas estas dimensões tendem a estar presentes em alto grau, enquanto as organizações não burocratizadas ou simples costumam apresentar baixo grau de frequência em todas essas dimensões (HALL, 1984).

A burocracia, em função das características acima, é a forma mais eficiente e racional de exercício de governo se comparada a outras formas de administração. Na realidade, as características “ideais” de uma administração pública existiram em um contexto social e político bem determinado (SCHWARTZMANN, 1987).

Entre os contemporâneos e sucessores de Max Weber, pode-se ver que a literatura pós-weberiana sobre a burocracia está marcada por uma ambiguidade fundamental. De um lado, a maior parte dos autores descreve o desenvolvimento das organizações burocráticas como um fenômeno que corresponde ao advento do mundo contemporâneo e da racionalização, e que por isso é intrinsecamente

superior a todas as outras formas possíveis de organização. Por outro lado, muitos autores consideram as organizações burocráticas “*Leviatãs*” por meio dos quais está se preparando a escravidão da raça humana. O comportamento *standartizado* que se deseja na estrutura burocrática, por sua previsibilidade, supõe o desenvolvimento de uma atitude rígida que desenvolve uma casta, abrindo um fosso entre o funcionário e seu público (CROZIER, 1981).

Pode-se caracterizar o modelo burocrático de Weber sob três ângulos distintos (FRANCO, 1981):

- a) no primeiro deles a burocracia é entendida como poder político, na medida em que serve, no plano operativo, de instrumento às classes dominantes como manutenção e controle para seus subordinados;
- b) no segundo, a burocracia é entendida como modo de operação que se expressa em tipos de organização e sistemas administrativos; e
- c) a partir de um terceiro ângulo, considera-se a burocracia como ideologia, uma invenção da mente humana, aceita ou imposta aos indivíduos.

Na perspectiva da presente discussão, tal divisão é pertinente considera-se que a administração pública encontra-se inserida em um contexto político, uma organização com um sistema administrativo e legitimando-se como modelo burocrático pela ideologia vigente. Assim, pode-se definir burocracia como:

Um agrupamento social em que rege o princípio da competência definida mediante regras, estatutos, regulamentos, da documentação da hierarquia funcional, da especialização profissional, da permanência obrigatória do servidor durante seu período de serviço e da subordinação do exercício dos cargos a normas abstratas (RAMOS, 1983, p. 46).

O principal escopo é que a consequência prevista desses atributos é a previsibilidade do comportamento humano e a padronização do desempenho dos participantes que objetivam a eficiência máxima da organização, condições obtidas através das relações de poder estabelecidas.

#### 2.1.3.4 A crise da administração pública

Para efeitos dessa dissertação, a crise da administração pública será evidenciada por dois aspectos:

- a) a crise do Estado de bem-estar social;
- b) a crise das organizações burocráticas.

#### *2.1.3.4.1 A crise do Estado de bem-estar social*

A crise do Estado de bem-estar pode ser entendida por meio das afirmações de Drucker (1972). Para esse autor há uma crescente evidência de que o governo é antes grande, do que forte; que é gordo e flácido e não poderoso; que custa muito caro e não consegue muito. Há uma evidência cada vez maior, também, de que o cidadão acredita cada vez menos no governo e de que está cada vez mais desapontado com ele. Observa-se que o desapontamento com o governo ultrapassa as fronteiras nacionais e as linhas ideológicas: Prevalece tanto nas sociedades comunistas quanto nas democráticas. Percebe-se essa evidência quando a maioria das pessoas denota que transferir uma área para as mãos do governo cria conflitos, direitos adquiridos e complica decisões. Esta constatação reforça a sensação de que o governo não está funcionando.

O maior desânimo é o Estado do bem estar social, [...] o melhor que dele conseguimos é a mediocridade competente (DRUCKER, 1972, p. 248). O governo é um administrador fraco. Preocupa-se, é claro, com os processos, pois também é necessariamente grande e desajeitado. O governo está perfeitamente consciente do fato de que ele administra fundos públicos e de que é obrigado a prestar contas de cada centavo. Não tem outra escolha que não a de ser “burocrático” no sentido mais comum do termo (DRUCKER, op.cit., p. 260).

Reportando-se à realidade brasileira, Castor e França (1986) salientam que os fundamentos teóricos e operacionais do atual sistema administrativo brasileiro remontam à década de trinta e que em todos os setores cresce a convicção de que a administração pública brasileira está reagindo lenta e insatisfatoriamente às mudanças econômicas e sociais que se processam a sua volta.

Observa-se concordância desta afirmação em autores como Teixeira e Santana (1994) ao salientarem que, a partir dos anos 30 a administração pública brasileira, associada a um modelo de industrialização fortemente induzido pelo Estado, centrou-se nas questões de integração nacional, estendendo a todo o território redes de comunicação, transportes e infra-estrutura básica, instituições e

mecanismos de administração voltados para o fortalecimento do mercado interno e a constituição de um aparelho central de governo. Com base nele, desencadeou-se o processo de substituição de importações do qual o Estado brasileiro foi-se tornando o principal investidor na economia, assumindo progressivamente o papel de um Estado produtor.

Segundo estes autores (op. cit.) com o fim do período de substituição de importações nos anos 60 e o início da internacionalização da produção do país, acontece uma modernização de certos setores de administração governamental. As agências estatais de desenvolvimento passam a coexistir com a administração tradicional, não envolvida com o Estado produtor. Estabelecem-se, assim, grandes disparidades organizacionais entre os organismos do próprio Estado.

Teixeira e Santana (1994) salientam, ainda, que a década de 70 - marcada pelo fortalecimento da estrutura estatal autoritária que se instalara em 1964 - registrou um novo avanço do papel do Estado como principal investidor na economia, acarretando uma expansão da máquina estatal e uma da fragmentação dentro da própria administração governamental. É desta época o decreto-lei 200 que estabeleceu uma reforma administrativa e institucionalizou uma maior autonomia para os órgãos da administração indireta e limitou os órgãos da administração direta às funções normativas e de supervisão. Só que, na prática, a inexistência de uma articulação mais sistemática entre a administração direta e indireta, aliada ao crescente esvaziamento técnico dos órgãos da administração direta, termina por comprometer a atuação do Estado em sua função de coordenação central e regulamentação equilibrada.

De fato, os anos 70 foram marcados por uma fase de crescimento, ofuscando os limites do frágil modelo de gestão pública vigente, fragilidade essa que veio minar as estreitas bases do modelo com a crise econômica em que o País mergulhou nos anos 80 (TEIXEIRA; SANTANA, 1994). O aparelho público degradou-se em todas as áreas de atuação direta e indireta do Estado. Nada foi poupado: a escola pública faliu, a saúde pública regrediu a padrões incompatíveis com o mundo civilizado, a corrupção atingiu níveis altíssimos e os órgãos de segurança cederam espaço a grupos de extermínio.

Somaram-se à exaustão do modelo de Estado - condutor do processo econômico e social, acima referido -, a inflação crescente, o desequilíbrio

orçamentário crônico que erodiu a capacidade do Estado de prestar serviços e as sequelas do clientelismo, do corporativismo, do populismo e da corrupção que encheram de maneira desordenada os quadros do Estado. A partir daí, criaram-se privilégios injustificáveis a alguns extratos de funcionários estatais à custa do contribuinte; foram aposentadas precocemente milhões de pessoas, graças às leis de favorecimento; em todos os níveis disseminou-se uma relação espúria entre o Estado contratador e o Estado comprador de um lado, e seus fornecedores e empreiteiros de outro. A soma dessas patologias encareceu brutalmente o custeio estatal, sem contribuir para a ampliação dos serviços essenciais (CASTOR, 1995).

Castor e França (1986) apontam outras causas que podem ser vistas como causadoras das disfuncionalidades que se desenvolveram nas estruturas e na operação do aparato estatal brasileiro. Essas causas podem ser sumarizadas em quatro fascínios que se acham empregados à administração pública:

- a) fascínio pela eficiência econômica setorial: na medida em que o aparato regulador e produtivo estatal se consolidou no país, cada um de seus segmentos passou a definir critérios de eficiência econômica com resultados desastrosos, pois os setores de maior prestígio institucional e poder financeiro passaram a impor critérios particulares e setoriais ao total no conjunto nacional, o que o levou a uma sub-otimização na alocação de recursos em termos globais;
- b) fascínio pela uniformidade e pelo controle do ambiente: consiste na crença de que quanto mais uniformes e monolíticas forem as ações políticas, mais eficiente será a atuação do governo. Instalou-se a crença de que as organizações governamentais deveriam controlar no maior grau possível o ambiente em que operam, e evitar a todo custo a intrusão de leigos e estranhos;
- c) fascínio pela grande escala: em geral os formuladores de decisões públicas parecem presumir que existe uma correlação positiva, inquestionável e automática entre tamanho e eficiência e uma correlação inversa entre tamanho e custo. A partir desta suposição, eles concluem que a adoção de soluções produtivas e organizacionais de grande porte é a opção mais econômica para a implementação de projetos e políticas públicas;

- d) fascínio pela modernidade: a modernidade é uma categoria sociológica de enorme influência em todo mundo. Ela desenvolve um senso de competência quando o homem começa a pensar que pode entender a natureza e a sociedade para seu próprio propósito. Coerente com isto, o desenvolvimento passa a ser entendido com um processo histórico de modernização. A modernidade exerce um verdadeiro fascínio à máquina estatal brasileira quando cultua as soluções consagradas em outros países e despreza as inspiradas na cultura popular, a despeito de seus custos sociais, energéticos e ambientais.

#### *2.1.3.4.2 A crise das organizações burocráticas*

No segundo aspecto desta crise evidencia-se a crise das organizações burocráticas.

Para Pinchot (1994) a burocracia foi considerada uma inovação organizacional. Ao organizar a divisão de trabalho, profissionalizar a administração e a tomada de decisões permitiu-se a coordenação de diversas especialidades para um fim comum, estendendo a amplitude e a profundidade da inteligência alcançável pelas organizações. Tendo começado como um sistema de organizações das atividades governamentais, expandiu-se para grandes empresas e grandes organizações. Ganhou preeminência porque veio ao encontro às necessidades da era industrial, uma vez que aumentou a eficácia da hierarquia, reduziu os abusos de poder e proporcionou uma forma racional de gerenciamento de tarefas complexas.

Na atualidade, a despeito desses resultados, o respeito pela burocracia está declinando. Para determinados autores o mundo não precisa mais das organizações mecânicas geradas pela burocracia, já que os desafios do nosso tempo requerem organizações vívidas e inteligentes.

Bennis (1995) constata que a organização burocrática está se tornando cada vez menos eficaz. Está irremediavelmente fora de sintonia com as realidades contemporâneas, e isso faz com que novas formas, padrões e métodos possam emergir. Assim, dentro dos próximos anos, há uma tendência a chegar-se ao fim da

burocracia e à ascensão de novos sistemas sociais mais capazes de lidar com as necessidades do século XXI.

Crozier (1980), por sua vez, explica que a crescente inadaptação do desenho de organização burocrática à realidade contemporânea, enfatiza um sistema organizacional cujo equilíbrio baseia-se na existência de um série de círculos viciosos, relativamente estáveis, que se desenvolvem a partir de um clima de impessoalidade e centralização, perpetuando, assim, suas disfunções.

Já para Schwartzmann (1987), a burocracia na sua forma ideal nunca chegou a existir. Na realidade, ela parece ser um modelo dotado de grande instabilidade, com várias dificuldades que lhe são inerentes. A primeira delas é a tendência das burocracias em desenvolverem interesses próprios como corporação e, assim, deixarem de ser porta-vozes e agentes eficazes do governo. Isso leva à criação de um excesso de poder por parte deste grupo que, por meio da criação de um sem número de regras e procedimentos administrativos, procura perpetuar-se como modelo. Alia-se a esta tendência, uma segunda dificuldade - talvez ainda mais séria - que diz respeito à complexidade crescente dos Estados modernos e o aumento das funções que ele desempenha, tornando impossível continuar mantendo a estrita separação entre a elaboração e a execução das leis. A distinção entre o que é técnico formal ou administrativo, de um lado, e o que é político e substantivo de outro, faz com que se desenvolva a tendência a querer subtrair dos órgãos políticos a própria competência decisória, em nome de sua maior capacitação técnica.

Durante muito tempo sustentou-se que a burocracia era uma doença do governo. No entanto, a burocracia grassa tanto no setor privado, quanto no setor público. De fato, muitas das maiores empresas do mundo são tão acríticas e arrogantes quanto qualquer ministério público.

Na atualidade existe a procura por novos modelos e métodos de organização. Gurus de administração publicam e experimentam novos métodos organizacionais. É claro que a burocracia não desaparecerá por completo, mas também não será o padrão dominante de organização (TOFFLER, 1990).

Osborne (1992) constata que houve uma mudança na concepção da palavra burocracia que, no passado, tinha um sentido positivo por conotar racionalidade, eficiência e uma forma de estrutura organizacional. A administração pública, imbuída

desta visão, foi se transformando, por meio da montagem de uma gigantesca estrutura de controle que visava a proteção do interesse público, mas que acabou por criar uma obsessão pela regulamentação do processo, ao invés de focar os resultados obtidos. O modelo de burocracia estatal, moroso e excessivamente centralizado, mais preocupado com regras do que com resultados, com organogramas inchados e gerador de ineficiência e desperdício, precisa ser reinventado, segundo esse autor.

Para Galbraith (1996), a organização com seu poder e, com frequência, com sua fraqueza, é uma característica central da vida moderna; a reunião de indivíduos em uma estrutura hierárquica de comando e cooperação na busca de um propósito comum é indispensável ao funcionamento eficaz de cada aspecto da vida contemporânea. Entretanto, as organizações acham-se envolvidas em conotações marcadamente negativas, dado que a palavra burocracia na organização pública reflete geralmente uma atitude negativa em relação ao serviço público prestado, inclusive seu efeito ou custo politicamente desagradável sobre os que assim se expressam. E na organização privada pode também ser descrita uma ação obsoleta, inútil ou incompetente. O órgão público é regularmente condenado por uma burocracia, a palavra tem uma conotação marcadamente negativa. A referência cotidiana à burocracia e ao burocrata, geralmente, reflete uma atitude negativa em relação ao serviço público prestado, inclusive, seu efeito ou custo politicamente desagradável sobre os que assim se expressam. Mas, pode também descrever uma ação obsoleta, inútil ou incompetente, sendo tarefa de uma sociedade mais justa distinguir entre ambos. A solução para esta questão está nas mãos de uma liderança vigilante nos poderes executivo e legislativo e, o resultado é essencial para o funcionamento eficaz da sociedade justa.

No entendimento de Osório (1995), a máquina burocrática, que já foi eficiente face a uma sociedade estruturada com base em um padrão que data a revolução industrial, vê-se hoje defrontada com novas necessidades. Elas são resultado da conjugação de um processo de modernização com as exigências decorrentes da miséria. A perpetuação da teia burocrática e dos seus instrumentos de gestão, face às demandas urgentes e dramáticas de uma sociedade que se polariza entre riqueza e miséria, tornou evidente a ineficácia e ineficiência da máquina pública nos padrões atuais.

Nogueira (1994) confirma tais considerações, ao afirmar que o mundo da burocracia é, por excelência, o mundo do setor público e da administração, todo ele propício à luta sem trégua entre sistemas e políticas, entre a razão operacional e a razão normativa, entre o controle e a autodeterminação política.

No Brasil o modelo de Estado que entrou em crise foi o modelo de Estado de bem-estar social e, uma das principais causas desta crise foi a estratégia burocrática adotada na execução de serviços sociais de educação, saúde e assistência social (BRESSER PEREIRA, 1996). O autor afirma ainda, que o esgotamento do modelo burocrático-corporativo da administração pública, criado na década de 30, gerou um Estado eivado de fisiologismo, clientelismo e sindicalização excessiva, que não serve mais ao público que o sustenta. O modo burocrático de administração torna o Estado mais ineficiente, além de profundamente voltado para si e não para a sociedade que o sustenta. Enquanto a crise dos 30 foi uma crise *keynesiana*, definida por uma crônica insuficiência de demanda, a crise dos anos 80/90 é uma crise de Estado, é uma crise fiscal do Estado, resultante do modo de intervenção do Estado do Bem Social, da forma burocrática e ineficiente de administrar um Estado que se tornou grande demais para poder ser gerido nos termos da dominação racional-legal analisada por Weber.

Há um sentido comum de que as instituições existentes na sociedade contemporânea são inadequadas para enfrentar os desafios do presente, e de que as âncoras de identidade pessoal estão em todo lugar sendo corroídas (SCHON, 1971). Atualmente, segundo esse autor, constata-se que o Estado estável está cada vez menos real, já que a sociedade experimenta a dissolução real ou ameaçadora das instituições estáveis. Correntes de mudança perpassam cada domínio da sociedade, sacudindo o Estado estável. Nenhuma instituição estabelecida agora em nossa sociedade percebe-se adequada aos desafios que enfrenta.

A ameaça à estabilidade de instituições estabelecidas traz consigo uma ameaça à estabilidade da teoria e da ideologia a elas associada. Quando uma instituição torna-se instável, suas teorias e ideologias são ameaçadas e as âncoras para a identidade que elas fornecem são perdidas. Como efeito líquido dessa situação, tem-se uma metamorfose nos valores; uma mudança (SCHON, 1971).

Mas é preciso definir mudança. No sentido mais amplo, significa simplesmente modificações em qualquer elemento de um sistema social através do

tempo. Mas existe também a mudança de estado, ou transformação, mudança na configuração total estrutural e cultural do sistema. Esse é o tipo de mudança que surge das modificações mais radicais nos elementos da estrutura, teoria ou tecnologia.

Malinowski (*apud* SCHON, 1971) faz referência a esse caminho sobre a mudança cultural:

Mudança cultural é o processo pelo qual a ordem existente de uma sociedade, quer dizer, sua civilização social, espiritual, material, é transformada de tipo em outro, A mudança cultural assim cobre os processos de modificação mais ou menos rápidos nas instituições políticas de uma sociedade; em suas instituições domésticas e seus modos de colocação territorial; em suas crenças e sistemas de conhecimento; em sua educação e lei; bem como em suas ferramentas materiais e seus usos e o consumo de bens nos quais sua economia social está baseada. No sentido mais amplo do termo, a mudança cultural é um fator permanente da civilização humana, ela continua em qualquer lugar e em todas as partes (MALINOWSKI, *op.cit.*, p. 78).

Isto posto pretende-se demonstrar como o processo de mudança pode afetar a administração pública.

## **2.1.4 A nova administração pública**

### **2.1.4.1 Bases epistemológicas da nova administração pública**

A elaboração de novas ideias depende da libertação das formas habituais de pensamento e expressão. A dificuldade não está nas novas ideias, mas em escapar das velhas, que se ramificam por todos os cantos da nossa mente (KEYNES *apud* VASCONCELLOS, 2002).

Com tal citação, pretende-se reforçar a relação que existe entre a epistemologia - pressupostos implícitos que configuram uma visão de mundo – e as práticas profissionais e cria-se uma oportunidade de atentar para o paradigma de ciência que orienta a produção e a aplicação do conhecimento científico em diferentes áreas de atuação.

Maturana (1997) reforça o papel que a ciência desempenha na organização

social. Ressalta que existem, tanto domínios explicativos da realidade observada, quanto critérios de aceitabilidade para diferentes explicações, e que a cada domínio de explicações, corresponde um domínio de ações que um dado observador considera legítimas, por ter preferido as premissas básicas que constituem esse domínio. Portanto, cada domínio explicativo gera um domínio de coerências operacionais na práxis daqueles que elegeram operar nesse domínio.

Segundo Maturana (1997, p. 256) “a ciência desempenha um papel central na validação do conhecimento em nossa cultura ocidental, e, portanto, em nossas explicações e compreensões dos fenômenos.”

A presente dissertação pretende apresentar o conceito da nova administração pública, que se acredita ser baseado em um novo conjunto de pressupostos epistemológicos, uma breve revisão dos paradigmas tradicional e contemporâneo da ciência tentará demonstrar as possíveis implicações dessa mudança para o processo de gestão como um todo.

Segundo Houaiss *et al.* (2001), a palavra paradigma deriva do grego *parádeigma* = modelo, padrão. Para Kuhn (1975) são dois os seus sentidos – teoria e paradigma. No primeiro sentido, o termo foi usado para se referir a uma estrutura conceitual, partilhada por uma comunidade de cientistas e que lhes proporciona modelos para pensar a respeito dos problemas e de suas soluções. Correspondem a regras e padrões forjados da prática. Já no segundo sentido, este autor faz referência ao conjunto de crenças e valores que são subjacentes a qualquer prática, e que fundamentam os modelos e lhes fornecem analogias e metáforas. Inclui ainda compromissos com valores que sendo amplamente partilhados por diferentes comunidades de cientistas, proporciona-lhes um sentimento de comunidade.

Para efeitos deste trabalho, paradigma será definido como um conjunto de crenças e valores subjacentes à prática científica, sendo, portanto, transdisciplinar.

Segundo Rifkin (*apud* VASCONCELLOS, 2002), o paradigma de ciência, hoje, faz parte de uma visão de mundo que tomou forma há 400 anos e que, apesar de ter passado por modificações durante esses anos, ainda retém muito do paradigma newtoniano ou cartesiano do século XVII, o mundo como máquina.

Esse paradigma tradicional distinguiu três dimensões: o pressuposto da simplicidade, da estabilidade e da objetividade. O pressuposto da simplicidade partilha a crença de que, ao separar o mundo complexo em partes, encontram-se

elementos simples. Há um entendimento de que é preciso separar as partes para entender o todo e, como atitude de análise, disso decorre a busca por relações causais lineares entre os fatos ou acontecimentos observados. O pressuposto da estabilidade do mundo significa a crença em que o mundo é estável: o mundo já é. Ligados a esse pressuposto estão a crença na determinação – com a consequente previsibilidade dos fenômenos –, e a crença na reversibilidade – com a consequente controlabilidade dos fenômenos. O pressuposto da objetividade representa a crença em que é possível conhecer objetivamente o mundo tal como ele é na realidade, e isso justifica a exigência da objetividade como critério de cientificidade. Daí decorre os esforços para colocar entre parênteses a subjetividade do cientista, como forma de atingir o universo, ou a versão única do conhecimento (VASCONCELLOS, 2002).

Entretanto, autores como Vasconcellos (2002), Morin (1983), Maturana (1987) e Capra (1996) questionam as dimensões do paradigma tradicional e apontam para um novo paradigma emergente baseado no pensamento sistêmico. Para esses autores, pensar sistemicamente é pensar a complexidade, a instabilidade e a intersubjetividade. Ao contextualizar o fenômeno, ampliando o foco, o observador pode perceber em que circunstâncias o fenômeno acontece; vê relações intrassistêmicas e intersistêmicas, não mais um fenômeno, mas uma teia deles interligados, e assim terá diante de si a complexidade do sistema. Ao distinguir o dinamismo das relações presentes no sistema, o observador estará vendo um processo em curso, um sistema em constante mudança e evolução, auto-organizado, com o qual não poderá pretender ter uma interação instrutiva; assume assim, a instabilidade, a imprevisibilidade e a incontrolabilidade do sistema (VASCONCELLOS, 2002).

Ao reconhecer sua própria participação na constituição da realidade com que está trabalhando, e ao validar as possíveis realidades verificadas por distinções diferentes, o observador verdadeiramente inclui-se no sistema que distinguiu, com o qual passa a se perceber em acoplamento estrutural; assim, estará atuando nesse espaço de intersubjetividade que constituiu com o sistema com que trabalha. Conceber a complexidade das relações causais recursivas nas redes de redes que constituem a natureza em todos os seus níveis introduz necessariamente a incerteza e a imprevisibilidade. Visualizar a instabilidade, a irreversibilidade e a evolução, associados aos processos de auto-organização, exige uma ampliação de foco. Ou

seja, requer um pensamento complexo, integrador, que afaste a disjunção, a simplificação (VASCONCELLOS, 2002).

Por outro lado, a construção intersubjetiva do conhecimento também introduz instabilidade: se não há leis definitivas sobre a realidade, se só são possíveis afirmações consensuais, não existe mais expectativa de previsibilidade e controlabilidade. Por isso, parece impossível adotar qualquer um desses pressupostos epistemológicos sem assumir também os outros (VASCONCELLOS, 2002).

Assim, ao se fazer referência ao pensamento sistêmico, faz-se referência a uma epistemologia que implica distinções do observador nas três dimensões: visualizar ou distinguir a complexidade sem tentar simplificar ou reduzir, buscando entender as conexões; visualizar ou distinguir a auto-organização como característica de todos os sistemas da natureza e assumir as implicações de distingui-las; pensar o sujeito da ação como parte de todo o processo, o qual se constitui ou se constrói com ele, a partir de suas próprias distinções.

Acredita-se que a nova administração pública, como conceito, possui bases epistemológicas que foram construídas a partir desses pressupostos e, ora, passa a ser objeto de demonstração.

#### 2.1.4.2 Bases teórico-empíricas da nova administração pública

Na década de 80, a partir das reformas empreendidas em países como Reino Unido, Austrália e Nova Zelândia, estabeleceram-se as bases teórico-empíricas da nova administração pública (PAULA, 2007).

O fundamento da NPM (Nova Administração Pública) é a utilização de um novo paradigma como modelo para relações políticas e administrativas, com vistas à construção de um novo perfil de estado - mais eficaz e melhor qualificado para a prestação de serviços públicos de qualidade e com menores custos para a sociedade.

Os princípios básicos da NPM são (HOOD, 1995):

- a) o foco no cidadão/cliente;

- b) a orientação para resultados, incluindo o planejamento estratégico e indicadores de desempenho;
- c) a ênfase na transparência e no controle social;
- d) a flexibilização da gestão; e
- e) a valorização e desenvolvimento de pessoas.

Trosa (2001) acredita que a gestão do Estado precisa mudar na direção das profundas transformações que afetam a sociedade como um todo e, ainda que faça uma ressalva sobre as especificidades da cultura e da situação nacional dos países, a autora afirma que o rigor da gestão e a modernização da administração são necessários em toda parte. De fato, toda reforma gerencial traduz implicitamente um projeto político e provoca impacto nas políticas públicas, mas ela não traduz só um projeto político possível e “seguramente não exclusivamente um projeto anti-Estado” (Ibid., p. 27).

Na mesma obra a autora ressalta o ponto fundamental dessa mudança: ela é provocada pelas profundas transformações que afetam a sociedade, quais sejam:

- o Estado não pode ficar indiferente à globalização econômica e tecnológica, sob o risco de ver sua capacidade de influencia reduzida;
- o Estado não pode ficar indiferente à evolução dos usuários que não querem apenas serviços mais cortesês, mas também serviços adaptados a seus problemas, mais do que soluções gerais válidas para todo mundo;
- o Estado não pode ficar indiferente aos seus servidores, para os quais a ausência de capacidade de iniciativa, a lentidão dos circuitos hierárquicos e de gestão tornam-se cada vez mais difíceis de serem tolerados. Eles passam cada vez mais a se empenhar em busca de resultados, a se aproximar dos usuários, e nem sempre têm capacidade de assumir iniciativas e apresentar soluções. Esta contradição tende a tornar-se pelos servidores públicos cada vez mais difícil de ser aceita;
- o Estado, em todos os países, é pressionado pela opinião pública a prestar contas. Não as contas tradicionais – longos relatórios – mas sim prestar conta dos serviços prestados aos cidadãos, com quais custos e

com que eficiência, a chamada *accountability*<sup>5</sup>.

Os elementos da NPM podem ser concebidos como uma metodologia de redesenhar o papel do Estado e o seu relacionamento com o cidadão, influenciando diretamente a tomada de decisão estratégica e operacional. Esse processo, como sinalizado por Kettl (2000), compreende seis características básicas.

- a) produtividade: como os governos podem produzir melhores serviços com menores impostos;
- b) mercado: como os governos podem utilizar incentivos do mercado para erradicar patologias da burocracia do governo;
- c) orientação a serviços: como o governo pode estabelecer uma melhor comunicação com os cidadãos visando produzir respostas mais condizentes com as necessidades dos cidadãos;
- d) descentralização: de que forma os governos podem produzir programas mais dinâmicos e efetivos por meio do direcionamento da administração em níveis operacionais de gestão pública, de forma tal a dar incentivos à gerência para melhor satisfazer as necessidades dos cidadãos;
- e) políticas: como o governo pode melhorar a sua capacidade de identificar e acompanhar os resultados da execução; e
- f) contagem dos seus resultados: como os governos podem melhorar o atendimento às solicitações ou o atendimento às demandas.

---

<sup>5</sup> *Accountability* é um termo da língua inglesa, sem tradução exata para o português, que remete à obrigação de membros de um órgão administrativo ou representativo de prestar contas a instâncias controladoras ou a seus representados. Este termo encontra-se entre os mais utilizados na literatura recente de administração de empresas, sendo central para análise do tema da governança. Esta dissertação de mestrado pretende discutir, ainda que não exaustivamente, esses dois conceitos, analisando de que forma a perspectiva da *accountability* é imprescindível para a compreensão da prática da boa governança.

CARACTERÍSTICAS CONCEBIDAS PELA MAIORIA DOS AUTORES	CARACTERÍSTICAS CONCEBIDAS POR ALGUNS AUTORES
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cortes de orçamentos</li> <li>• Contabilidade voltada a resultados</li> <li>• Auditoria de resultados</li> <li>• Clientes</li> <li>• Descentralização</li> <li>• Planejamento e gestão estratégica</li> <li>• Separação entre provisão e produção</li> <li>• Competição</li> <li>• Medidas de desempenho</li> <li>• Estilo gerencial diferenciado</li> <li>• Terceirização</li> <li>• Flexibilidade na gestão</li> <li>• Incentivos à gestão de pessoas</li> <li>• Contabilidade diferenciada</li> <li>• Separação da política e a administração</li> <li>• Gestão financeira efetiva</li> <li>• Maior uso da tecnologia da informação</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Restrições legais, orçamentárias e de despesas</li> <li>• Racionalização das jurisdições</li> <li>• Análise e avaliação das políticas</li> <li>• Regulamentação melhorada</li> <li>• Racionalização da estrutura administrativa</li> <li>• Democratização da participação cidadã</li> </ul>

Quadro 1: Características da NPM  
Fonte: Kettl (2000).

As características da NPM, citadas no Quadro 1, estão sendo aplicadas em diversos países desde 1980 como uma reformulação do papel do Estado e seu relacionamento com os cidadãos. Estudos de vários autores (MONTAGNA, 2005; ROSE, 2004; RAKODI, 2003; HALLA *et al.*, 2003; BARZELAY, 2000; HOPE, 2001; HOOD, 1995) demonstram que tal processo de reformulação vai ao encontro de um aumento da eficiência do Estado, melhor governabilidade e maior satisfação da população.

A partir da identificação das necessidades da população, a NPM permite estabelecer o foco de atuação de acordo com as estratégias e projetos de governo que atendam aos anseios do cidadão. Cabe salientar que um plano de comunicação é fundamental para mostrar ao cidadão as realizações do governo, como mostra Rose (2004): informação é um elemento crucial para a construção de uma boa comunicação política entre o governo e seus cidadãos.

Na implantação de diretrizes da administração pública, a NPM prevê atuações nas seguintes dimensões: Política e Estratégica, Implementação e Operacionalização, como caracteriza a Figura 2.

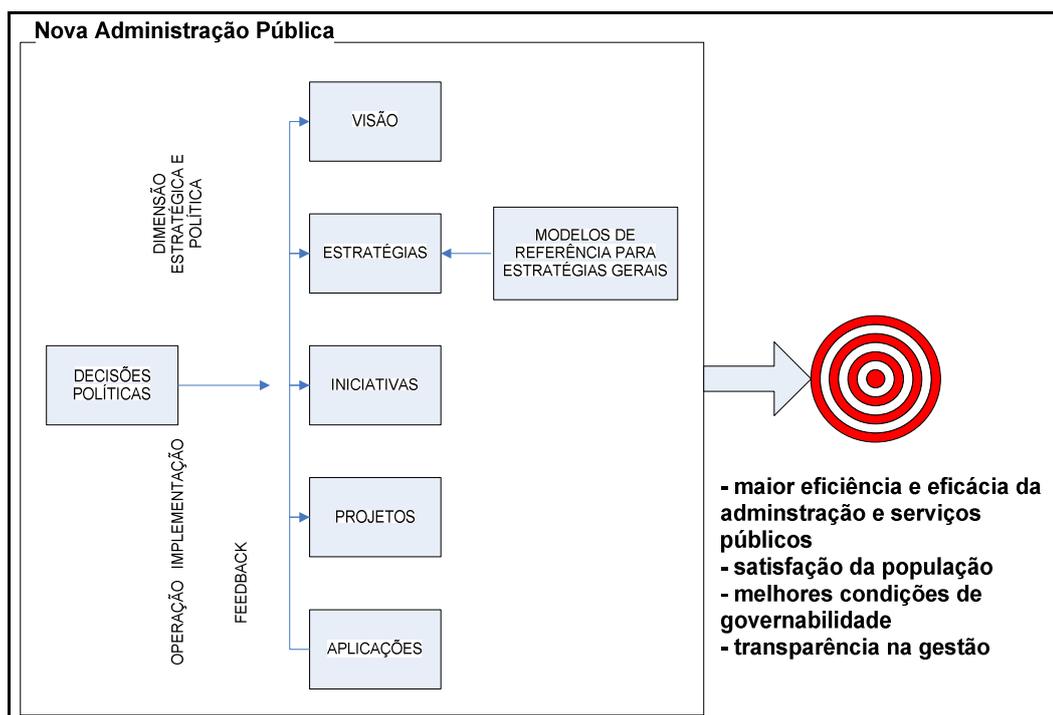


Figura 2: A Nova Administração Pública: implementação de diretrizes  
Fonte: Kettl (2000).

Um aspecto de interesse no conjunto de características da NPM é o da gestão do conhecimento organizacional, objeto de intensos estudos ao longo dos últimos 20 anos. A literatura de conhecimento organizacional foi baseada, originalmente, em estudos de natureza econômica (HAYEK, 1989; PENROSE, 1959; SIMON, 1947), em seguida, em estudos desenvolvidos numa perspectiva de gestão estratégica e de Tecnologia da Informação (TI), visando o desenvolvimento de ferramentas para melhorar a gestão do conhecimento organizacional e, finalmente, em estudos de natureza sociológica.

Pode-se dizer que, atualmente, existem três perspectivas de estudos do conhecimento organizacional: cognitivista, interacionista (conexionista) e autopoética.

#### 2.1.4.2.1 *Perspectiva cognitivista do conhecimento organizacional*

A perspectiva cognitivista, baseada nos estudos de Nelson e Winter (1982), Nonaka (1994), Grant (1996) e Varela *et al.*(1991), compartilham a ideia de que o

conhecimento é algo que pode ser explicitado e, portanto, codificado. A visão do conhecimento como algo “explicitável” e “codificável” tem suas origens nas ciências cognitivas, particularmente na psicologia cognitiva e na inteligência artificial.

Segundo esta perspectiva, a realidade é vista como um fato e, em consequência, pode ser descoberta por meio de uma atenta percepção, sendo influenciada pelas disciplinas: teoria de sistemas, ciência da computação, psicologia e neurologia cognitiva, e por autores como Herbert Simon ou Allen Newell. O conhecimento é considerado como um conjunto de representações do mundo, composto de uma série de objetos e eventos. O conhecimento é o resultado de uma análise sistemática da nossa experiência sensorial de um “*knowable*” da realidade externa (VON KROGH *et al.*, 1994).

A tarefa básica do cérebro, ou a de qualquer outro sistema cognitivo, é representar este mundo com a maior precisão possível. O conhecimento é universal e, em consequência, dois sistemas cognitivos deverão ter a mesma representação dos mesmos objetos ou situações. O conhecimento é abstrato, específico para uma determinada tarefa e orientado para a resolução de um determinado problema (VON KROGH *et al.*, 1994).

O mundo é visto como pré-determinado e representações da realidade podem ser re-criadas e armazenadas (VARELA *et al.*, 1991). Nesse sentido, o objetivo de um sistema cognitivo é gerar a mais correta representação deste mundo e a aprendizagem é, portanto, a melhoria dessas representações. O conhecimento é possível de ser codificado e armazenado e, da mesma forma, de ser transmitido a outros. A ênfase é colocada na posse dos conhecimentos, que estão localizados na mente das pessoas. O conhecimento existe a priori e independentemente do objeto a ser conhecido, que não gera conhecimento no ato de apropriação. A produção, disseminação e uso do conhecimento são considerados como atividades autônomas (GHERARDI, 2000).

#### *2.1.4.2.2 Perspectiva interacionista do conhecimento organizacional*

A perspectiva interacionista é baseada nos estudos de Kogut e Zander

(1992), Venzin, von Krogh e Ross (1998). Pode ser considerada, também, uma abordagem cognitivista. Da mesma forma que a perspectiva cognitivista, as representações do ambiente surgem como resultado do processamento da informação. Contudo, o processo de representação desta realidade é diferente, na medida em que se pressupõe: o conhecimento organizacional é criado por meio de redes e relações, e não por indivíduos. Nesta perspectiva, as organizações são entendidas como redes de interações e gerenciadas pela comunicação e, como tal, o foco de análise não deve centrar-se no indivíduo, mas sim nos seus relacionamentos. O conhecimento organizacional, portanto, é encontrado nas interações que existem entre os indivíduos e a organização.

#### *2.1.4.2.3 Perspectiva autopoiesis do conhecimento organizacional*

A perspectiva “*autopoiesis*” é baseada nos estudos de Maturana e Varela (1980). Nesta perspectiva o conhecimento é visto como socialmente construído e, portanto, a observação objetiva é impossível. A realidade não é pré-determinada e nem representável; ao contrário, a realidade e o conhecimento são determinadas contingencialmente e historicamente. Na perspectiva *autopoiesis*, a cognição é um ato criativo que permite evidenciar um mundo, e o conhecimento é criado por meio do processo de interpretação e da cognição social, ligado à observação (VON KROGH *et al.*, 1994).

Esta perspectiva está de acordo com a tradição intelectual japonesa, na qual o conhecimento envolve sentimentos, valores e crenças, e não é visto simplesmente como dados ou informações que podem ser armazenados (TAKEUCHI, 2001).

A Figura 3 sintetiza essas três perspectivas de estudos do conhecimento organizacional, salientando que: na perspectiva cognitivista, o foco é na transferabilidade do conhecimento; na perspectiva interacionista, o foco é na formação dos grupos de criação de conhecimento; e na perspectiva autopoética, o foco é na interpretação individual.

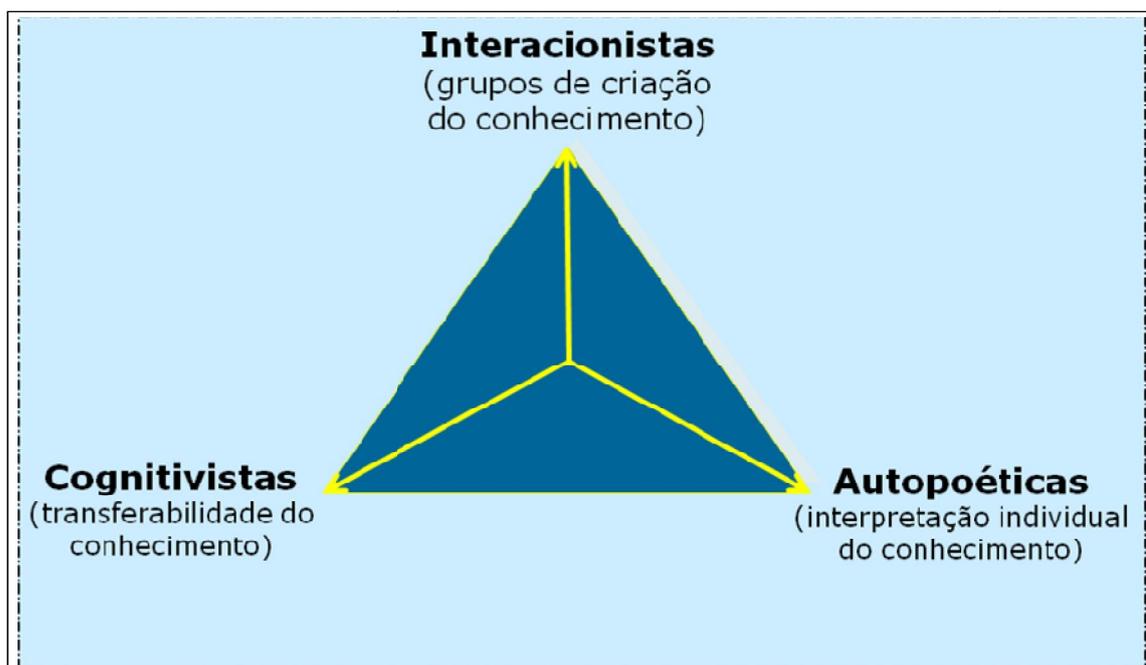


Figura 3: Perspectivas de estudos do conhecimento organizacional  
Fonte: Takeuchi (2001).

#### 2.1.4.2.4 As aplicações da gestão do conhecimento

Em geral, a utilização do conhecimento nas organizações é categorizada em três tipos de atividades: explicitação, gestão e disseminação do conhecimento. Estas incluem os processos de criação (e.g., inovação de ruptura), descoberta (e.g., redes sociais), aquisição (e.g., inovação evolutiva), formalização/codificação (e.g., ontologias), armazenamento (e.g., memória organizacional), uso (e.g., melhores práticas), compartilhamento (e.g., comunidades de prática), transferência (e.g., educação corporativa) e evolução (e.g., observatório do conhecimento). (SANTOS, 2005)

Segundo Santos (2005), a gestão do conhecimento utiliza conceitos, modelos, métodos e técnicas, desenvolvidos por várias disciplinas, compondo um crescente corpo de conhecimentos que, passo a passo, formam as bases teórico-metodológicas de uma disciplina científica. Dentre essas disciplinas, pode-se citar: as ciências cognitivas, as ciências da educação, as ciências da informação, as ciências da administração, assim como as tecnologias de gestão, informação e de

comunicação.

As ciências cognitivas, particularmente a psicologia cognitiva, ergonomia cognitiva e a antropologia cognitiva, são disciplinas em plena emergência, cujo objetivo geral é melhorar o desempenho global dos sistemas humanos-máquinas que encontramos, por exemplo, em salas de controle (de centrais de produção elétrica, de refinarias de petróleo, de navios, de trens, de metro etc.) e em cabines de pilotagem (aviões, helicópteros). Neste sentido, os estudos e pesquisas realizadas nessas áreas, trabalham com a essência do conhecimento e da aprendizagem, permitindo um melhor entendimento e compreensão a respeito do comportamento humano, sobretudo em situações de risco. Os resultados dessas pesquisas têm sido rapidamente incorporados pela gestão do conhecimento. Da mesma forma, as ciências da administração vêm desenvolvendo estudos e pesquisas sobre aprendizagem organizacional, gestão de mudanças, melhores práticas, reengenharia de processos, gestão de riscos, benchmarking, gestão de times e gestão por competências. Os resultados dessas pesquisas, também, têm contribuído, de forma significativa, para o avanço da gestão do conhecimento (SANTOS, 2005).

A informação é a matéria-prima para a criação do conhecimento e, como tal, as ciências da educação e as ciências da informação suprem o referencial teórico para lidar com os aspectos pedagógicos de sua coleta, tratamento e transmissão, dentro de um ambiente organizacional, assim como com a mídia da gestão do conhecimento. As tecnologias de informação e de comunicação viabilizam a implantação de sistemas de gestão do conhecimento, baseados em métodos e técnicas da engenharia de sistemas. Uma rápida leitura sobre sistemas comerciais ou proprietários de apoio à gestão do conhecimento, mostra que grande parte dos componentes baseia-se em tecnologias ligadas à engenharia do conhecimento (SANTOS, 2005).

Segundo Santos (2005), à medida que se lê mais sobre gestão do conhecimento e suas aplicações, constata-se relações evidentes com outras disciplinas de gestão mais conhecidas como, por exemplo, aprendizagem organizacional, organizações de aprendizagem e conhecimento organizacional, como pode ser evidenciado na Figura 4.



Figura 4: Relação da gestão do conhecimento com outras disciplinas  
Fonte: Santos (2005).

Segundo Easterby-Smith e Lyles (2005), a linha comum entre essas disciplinas e a gestão do conhecimento é o reconhecimento de que informação e conhecimento são ativos corporativos que exigem ferramentas apropriadas para gerenciá-los.

De fato, não é possível gerenciar a nova administração pública com as ferramentas gerenciais da economia industrial, baseadas na lógica *taylorista-fordista* de produção, as quais não são compatíveis com as exigências da economia do conhecimento.

Por outro lado, salienta-se que a maioria dos trabalhos publicados sobre teoria do conhecimento organizacional, até o momento, foca o conhecimento como um ativo dentro da organização, ao invés de considerá-lo, apenas, como um fator para geração de novos conhecimentos estratégicos para serem disseminados publicamente.

Dentre os autores considerados como exceções, Allison e Zelikow (1999) têm identificado o papel das unidades políticas e dos filtros de informação como fatores críticos da análise e da tomada de decisão sobre políticas governamentais e decisões. Neste contexto as agências de governo podem escolher em cooperar ou

competir em busca de atenção, recursos e poder.

De forma análoga, a pesquisa em comunicação governamental está modificando o seu foco de uma visão centrada na organização para uma visão centrada na visão de redes de unidades, e organizações que trabalham em busca da resolução de problemas públicos.

Embora esta visão esteja sendo trabalhada em pesquisas iniciais, existem variáveis importantes que têm sido identificadas: as características da rede de comunicação; o entendimento de como os diferentes aspectos do conhecimento são percebidos pela população; de que forma o conhecimento flui através das unidades e da sociedade; e questões relacionadas à responsabilidade do poder e da liderança.

Também, as pesquisas em políticas públicas dão ênfase à importância da definição do problema a ser gerenciado e na determinação de como as agências de governo e o público em geral, observam, articulam e respondem a problemas e acontecimentos particulares. A passagem pela fase de problemas não elimina as contradições da vida real, mas torna a formulação de soluções mais gerenciáveis. Com efeito, existe uma conscientização de que os sistemas complexos que caracterizam as organizações públicas, não podem ser gerenciados da mesma maneira que as organizações piramidais simples, isto é, baseadas na norma e nos usuários homogêneos.

Dessa forma, a evolução em curso é a da governança, isto é, uma mistura adequada de sistemas de controle tradicionais, mas igualmente do desenvolvimento do *self-control* ou controle interno (DAVIES, 2006).

O autocontrole é individual: trata-se de tornar os indivíduos capacitados para avaliar riscos, para só enfrentar riscos calculados. Isso depende de um bom conhecimento dos objetivos e valores da organização.

O autocontrole também é organizacional: ele supõe que a organização desenvolva alguns instrumentos de gerenciamento, tais como, plano de gestão de riscos, sistemas de controle de qualidade e mecanismos de auditoria interna (DAVIES, 2006).

É importante notar que a gestão de riscos é um elemento central do processo de gerenciamento da nova administração pública (TROSA, 2001). O conceito de gestão de riscos e de governança, essenciais para o escopo da

presente discussão, serão tratados oportunamente.

## 2.2 PROCESSOS

Dentro da estrutura definida para responder aos objetivos propostos por essa dissertação de mestrado e que já foram referidos anteriormente, serão tratados nesta categoria os conceitos de gestão por processos, gestão de riscos e governança corporativa.

### 2.2.1 Gestão por processos

As organizações concretizam-se enquanto tal, por meio de processos de transformação. Esses processos são operacionais, administrativos, de apoio, de serviços, de tratamento de informações e de negócios (LAURINDO, 2006).

Com efeito, para Harrington (1993), processo é qualquer atividade que recebe uma entrada (*input*), agrega-lhe valor e gera uma saída (*output*) para um cliente interno ou externo.

Da mesma forma, Cruz (1998) define processo como um conjunto de atividades que têm por finalidade transformar, montar, manipular e processar matéria-prima para produzir bens e serviços que serão disponibilizados para clientes.

Para Davenport (1994), processo é uma ordenação específica das atividades de trabalho, no tempo e no espaço, com um começo, um fim, *inputs* e *outputs* claramente identificados, enfim, uma estrutura para ação.

Por outro lado, Rummler e Brache (1994), afirmam que processo é uma série de etapas criadas para produzir um produto ou serviço, incluindo várias funções e abrangendo o “espaço em branco” entre os quadros do organograma, sendo visto como uma “cadeia de agregação de valores”.

Na mesma perspectiva, para Pentland *et al.* (1999), processos são

sequências semirrepetitivas de eventos que, geralmente, estão distribuídas de forma ampla no tempo e espaço, possuindo fronteiras ambíguas.

Assim sendo, pode-se constatar que um processo dispõe de *inputs*, *outputs*, tempo, espaço, ordenação, objetivos e valores que, interligados logicamente, irão resultar em uma estrutura para fornecer produtos ou serviços ao cliente. Sua compreensão é importante, pois é a chave para o sucesso em qualquer negócio.

A ideia de visualizar a organização a partir de uma visão processual é uma maneira útil de compreendê-la, já que ao se orientar pelos processos, as organizações estarão trabalhando todas as dimensões complexas de seu negócio (RADOS, 1999).

Segundo o documento elaborado pela Diretoria Geral da Administração – DGA da UNICAMP, designado “Iniciar a Gestão por Processo: texto para reflexão”, um processo de negócio é um conjunto de atividades relacionado com o objetivo essencial da sua organização - entregar um produto ou um serviço ao cliente. Os processos de negócio são tipicamente avaliados do ponto de vista dos clientes, colaboradores e investidores. Assegurar que os processos de negócio ocorram de forma regular é necessário para maximizar o valor agregado percebido pelos clientes. Gerenciar processos de negócio eficientemente é crítico para o sucesso de uma determinada organização. No entanto, geri-los é mais complexo do que pode parecer – fundamentalmente porque não estão isolados e porque interagem entre si. Quanto melhor gerenciados forem os processos, maior é o potencial para que eles tragam os benefícios e resultados planejados pela empresa. Para assegurar a gestão efetiva e a melhoria contínua dos seus processos de negócio, é necessário que a empresa considere os seguintes aspectos críticos:

- a) seus objetivos devem ser claros e mensuráveis;
- b) é essencial assegurar um forte compromisso por parte dos gestores e dos colaboradores da organização;
- c) seus colaboradores são fontes valiosas de informação e conhecimento, e o seu envolvimento facilita a criação do compromisso necessário e a aceitação das mudanças propostas, designada de *Ambiência Organizacional*.
- d) a comunicação ajuda a criar a *Ambiência Organizacional* e o compromisso dos colaboradores, bem como a definição dos objetivos a

serem atingidos.

O referido documento salienta, ainda, que construir um modelo orientado com base em processos pode resolver diversos problemas que, normalmente, tendem a estar ocultos em um modelo funcional tradicional. O desenho de um modelo de processos permite aos colaboradores compreenderem a visão global da organização e qual a sua colaboração na organização. A construção desse modelo requer trabalho em equipe, de forma a assegurar que todo o conhecimento disponível será utilizado. Um modelo simples pode conter elementos tão específicos como atividades, etapas e tarefas de um processo, funções ou áreas organizacionais, máquinas ou outra informação. Um modelo mais elaborado pode conter competências (conhecimentos, habilidades e atitudes), riscos e contingências sobre problemas potenciais nos processos de negócio, cenários para absorção de ideias para melhorias e outros comentários.

Para Rados (1999), a visão processual da organização permite o entendimento de como o trabalho é executado por processos que se interrelacionam além das fronteiras funcionais. Hierarquicamente, os processos sofrem divisões que os definem como macroprocessos, processos, subprocessos e nível da tarefa. Os macroprocessos envolvem mais de uma função dentro da organização, cuja operação tem impacto em outras funções. Os processos são as atividades que recebem uma entrada, realizam uma transformação que lhe agrega um valor, gerando como resultado uma saída de um produto ou serviço. Os subprocessos são divisões do macroprocesso, quando os mesmos possuem objetivos específicos, organizados, seguindo linhas funcionais, recebem entradas e geram suas saídas em único departamento. Os subprocessos são divididos nas diversas atividades que os compõem e em nível mais detalhado, em tarefas.

Nesse contexto, a gestão organizacional por processos permite que se vislumbre o funcionamento das organizações com foco na sequência de atividades que fazem com que produtos ou serviços cheguem aos clientes (LAURINDO, 2006).

A aplicação do método de gestão por processos prevê duas etapas operacionais distintas para a análise e a melhoria do desempenho dos processos organizacionais (ALVARENGA NETTO, 2004):

- a) a primeira consiste na identificação, avaliação e seleção dos processos prioritários: seleção dos objetivos estratégicos de referência; a seleção

dos fatores chaves; a seleção dos processos relacionados aos fatores-chave e a seleção dos processos prioritários; e

- b) a segunda consiste na gestão e aperfeiçoamento dos processos selecionados: atribuição da responsabilidade pelo processo; enquadramento do processo; identificação das necessidades dos clientes; definição dos indicadores de desempenho e registro do fluxo do processo.

Com a finalidade de identificar as características das propostas de aplicação da gestão por processo, Alvarenga Netto (2004) realizou um levantamento da literatura sobre o conceito e identificou 98 (noventa e oito) referências bibliográficas e 55 (cinquenta e cinco) propostas conceituais. Nessa revisão, o referido autor verificou, em comum, que a gestão por processos pode ser entendida como um enfoque de desenvolvimento organizacional que objetiva: alcançar melhorias qualitativas de desempenho nos processos; e desenvolver uma visão objetiva e sistêmica das atividades, estruturas e recursos necessários para cumprir os objetivos da organização.

Assim, gestão de processos é conceituada como um enfoque sistêmico de projetar e melhorar continuamente os processos organizacionais, por pessoas potencializadas e trabalhando em equipe, combinando capacidades tecnológicas emergentes e sob postura filosófica para a qualidade, objetivando a entrega de valor ao cliente, conforme evidencia a Figura 5.



Figura 5: Visão sistêmica (horizontal) de uma Organização  
Fonte: UNICAMP (2006).

Rados (1999) corrobora com tal definição ao afirmar que o gerenciamento por processo destina-se à implementação da melhoria contínua em organizações. Segundo esse autor, o gerenciamento de processos é uma metodologia empregada para definir, analisar e gerenciar as melhorias no desempenho dos processos de organizações, com finalidade de atingir condições ótimas para os clientes, e pode ser entendido por intermédio das seguintes afirmações:

- um processo que visa à melhoria sustentável do desempenho da empresa, de maneira gradativa e contínua;
- uma metodologia de trabalho para ser incorporada na cultura da empresa e que se adapta às suas características;
- análise da situação atual para posteriores mudanças;
- parte de um programa abrangente que tem o objetivo de fortalecer a competitividade da organização;
- um processo conduzido, na maioria das vezes, por aqueles que executam as atividades;
- uma busca incessante de melhorias, que requer motivação, criatividade e trabalho;
- exigência de uma mudança cultural para conhecer, identificar e garantir a melhoria dos processos; e

- um processo de melhoria contínua.

Quanto aos objetivos da gestão por processos, segundo Laurindo (2006), pode-se enumerar:

- aumentar o valor do produto/serviço na percepção do cliente;
- aumentar a competitividade, deslocando a concorrência via formas e condições inovadoras de negócios;
- atuar segundo as estratégias competitivas consideradas mais relevantes; custos, qualidade e flexibilidade;
- aumentar a produtividade com eficiência e eficácia; e
- simplificar processos condensando/eliminando atividades que não acrescentam valor aos clientes.

Da mesma forma, segundo Laurindo (2006), alguns elementos da gestão por processos e suas características essenciais concretizam implicações práticas para a organização:

- estratégia competitiva:
  - definição clara da estratégia e sua formalização,
  - comunicação da estratégia aos participantes das operações, e
  - noção de agregação de valor nos produtos ou serviços oferecidos aos clientes.
- cultura organizacional para a qualidade:
  - posicionamento objetivo da administração para a qualidade,
  - noção de cliente e fornecedor interno presente nas atividades dos colaboradores,
  - trabalho em equipe, realizado com frequência, e
  - preocupação com a integridade da informação de operação e gestão.
- garantia de qualidade:
  - definição e formalização do sistema de operações da organização, e
  - definição e divulgação de metas e objetivos do sistema de operações.
- qualidade do processo:
  - identificação dos processos-chave da organização que contribuem com os objetivos competitivos,
  - participação efetiva nas áreas administrativas, comerciais, funções de

apoio e de operação na execução dos processos,

- preocupação da gerência com a comunicação interna e nas interfaces entre as funções organizacionais,
- preocupação constante com aperfeiçoamento, e
- multifuncionalidade das ações de melhoria.
- modernização e mudança organizacional:
- postura positiva frente a mudanças que ocorrem na organização,
- agilidade na tomada de decisões e implementação de ações, e
- organização matricial.
- ação dirigida para os indivíduos:
- papel de cada colaborador claramente definido,
- reconhecimento da alta direção pelos esforços de todos na melhoria e busca de resultados, e
- preocupação com habilidades e conhecimentos dos colaboradores.
- ação dirigida pela informática:
- disponibilização de recursos para obtenção de resultados que afetam o cliente, e
- disponibilidade de informação para as pessoas e nos locais onde serão utilizadas.
- confiabilidade das informações:
- capacitação dos usuários na consulta e no uso de informações e dados.
- papel da gerência:
- participação efetiva dos colaboradores nas ações da organização,
- delegação da responsabilidade e autoridade a colaboradores capacitados,
- ações que direcionam a abordagem por processos em contraposição à simples execução funcional de papéis, e
- nomeação e identificação de gestores de processos.
- aprendizagem da organização:
- prática da auto-avaliação dos colaboradores,
- trabalho em equipe com frequência,
- ênfase no treinamento dos colaboradores,

- motivação dos colaboradores como preocupação constante da alta direção, e
- melhoria contínua como postura permanente dos colaboradores.
- relacionamento com clientes:
  - identificação dos diversos clientes e suas respectivas necessidades,
  - ações voltadas para a satisfação dos clientes,
  - avaliação frequente do desempenho da organização frente à concorrência,
  - ações de integração na entrega dos produtos, e
  - troca de informações e responsabilidades definidas.
- relacionamento com fornecedores:
  - identificação dos fornecedores relevantes e especificações da necessidade das organizações,
  - avaliação do desempenho dos fornecedores, e
  - ações de integração na aquisição de produtos, troca de informações e responsabilidade definidas.
- indicadores de desempenho:
  - definição clara das metas quantificáveis,
  - indicadores globais de desempenho, e
  - indicadores voltados para a agregação de valor para o cliente.
- avaliação dos resultados:
  - existência e estabelecimento de critérios de avaliação mensuráveis.

Uma possível aplicação deste conjunto de características encontradas é a avaliação de quanto uma organização se encontra preparada para a prática da gestão por processos. Apesar das vantagens relatadas na literatura sobre a aplicação da gestão por processos, sua implementação nem é tão natural, nem acontece sem concentração de esforços; portanto, é relevante que o projeto de mudança conte com o apoio da alta direção, tenha um alinhamento com a estratégia competitiva da organização e comece com um planejamento da qualidade das operações (LAURINDO, 2006).

## 2.2.2 Tecnologia da informação e gestão por processos

O papel desempenhado pela utilização da TI nas organizações evoluiu significativamente ao longo do tempo.

Ward e Griffiths (*apud* LAURINDO, 2006), propõem uma classificação em que é possível identificar três eras na utilização da TI nas organizações:

- a) processamento de dados – anos 60 – quando o foco era a eficiência operacional através da automatização dos processos baseados na informação;
- b) sistemas de informação gerencial – anos 70 – cujo foco era buscar o aumento da eficácia da gestão pela satisfação de suas necessidades de informação; e
- c) sistemas de informação estratégicos – anos 80 em diante – quando o foco era aumentar a competitividade através da mudança da natureza ou da condução dos negócios.

Zwass (*apud* LAURINDO, 2006) considera uma abordagem mais abrangente, com a existência de quatro eras, sendo as três primeiras basicamente similares às três eras da classificação anterior. Acrescenta-se uma quarta era, chamada computação onipresente, cujo foco está na busca da eficácia da organização por meio da integração eletrônica e enfoque colaborativo.

Em termos de evolução do aspecto tecnológico, na primeira era predominava o processamento em *batch* (lotes) em *mainframes* (computadores de grande porte). Na segunda era surgiu o teleprocessamento, ainda baseado em *mainframes*. A terceira era foi dominada pelos microcomputadores e na quarta, o evento crucial é a disseminação de redes, em particular a internet.

No que se refere aos impactos nos processos, na primeira era visava-se a simples automação de processos bem estruturados. Na segunda era, começava a haver uma mudança na forma como os processos corporativos eram executados. A terceira era mostrou um foco nos processos baseados em aplicações distribuídas, mas integradas, provocando significativas mudanças. Já na quarta era, que está em plena vigência, os processos interorganizacionais passaram a ser o principal objetivo de mudanças (LAURINDO, 2006).

A integração do uso da TI com os processos das organizações, remonta às técnicas do que era denominado, até o início dos anos 90, de Organizações e Métodos. Com as técnicas de O&M visava-se a otimização dos fluxos de trabalho e de documentos, na tentativa de integrar todas as atividades da organização, notadamente do que era realizado sem o uso do computador. Mas, não raramente, as soluções propostas demandavam aplicações de TI. Assim, buscou-se que toda atividade da organização passasse a estar refletida em seus sistemas de informação, com um único banco de dados atendendo toda a organização (LAURINDO, 2006).

Os chamados sistemas integrados de gestão - *Enterprise Resources Planning* (ERP) – trouxeram a proposta de que seria possível promover esta integração das informações e do fluxo das atividades de uma só vez, desde que esses sistemas estivessem devidamente implantados (LAURINDO, 2006).

Os ERP's aplicam-se a todas as atividades organizacionais, integra-as na busca do adequado ajuste entre as atividades e confronta as diferentes perspectivas organizacionais. Sua função básica é proporcionar, por intermédio do fluxo e da administração de informações interdepartamentais, o alinhamento dos conhecimentos gerados, relacionando-os as mais variadas funções e subprocessos da organização (LAURINDO, 2006).

Para conseguir os objetivos de melhoria e ganhos financeiros na aplicação dos sistemas de informação, é necessário que as atividades organizacionais sejam revistas não em termos de suas funções, departamentos ou produtos, mas de processos-chave.

Atualmente, a TI é vista como uma fonte de criação de novas estratégias e de novas estruturas organizacionais. Internamente às organizações, a TI permite que as diversas áreas e processos das organizações sejam interligados e coordenados. Permite, também, que esses processos sejam viabilizados, ou mesmo reinventados.

Com a evolução da orientação tradicional de TI como suporte administrativo para um papel estratégico na organização, a visão de TI como arma estratégica tem sido discutida e enfatizada, pois não só sustenta as operações existentes, mas também permite que se viabilizem novas estruturas organizacionais.

Apesar disso, autores como Henderson e Venkatraman (1993) ainda questionam as evidências de ganhos significativos de produtividade devido à

utilização de TI, e a isso denominam de paradoxo da produtividade de TI ou o paradoxo dos computadores. Para esses autores, a falta de habilidade das organizações em obter retornos dos investimentos em TI, deve-se a falta de coordenação e de alinhamento entre as estratégias organizacionais e de TI. Tal ajuste, para os autores, não é um evento isolado ou simples de ser obtido, mas insere-se em um processo dinâmico e contínuo ao longo do tempo (LAURINDO, 2006).

O uso eficaz da TI e sua integração com a estratégia da organização vão além da ideia de uma ferramenta de produtividade e são, sendo muitas vezes, fator crítico de sucesso. O caminho para esse sucesso não está mais relacionado somente com o *hardware* ou o *software* utilizados, mas com o alinhamento da TI com a estratégia e as características e estrutura da organização.

Farrell (*apud* LAURINDO, 2006) destaca que a TI pode trazer ganhos importantes quando associada a mudanças em outros processos da organização. Isso vem em concordância com as afirmações de Davenport (1994), Hammer e Champy (1994); eles acreditam que a TI é a grande viabilizadora de mudanças nos processos requeridos pela chamada re-engenharia.

Dessa forma, e considerando-se os diversos enfoques, pode-se afirmar que, dificilmente, considerada isoladamente, a aplicação de TI, por mais sofisticada que seja, pode estabelecer e manter uma vantagem competitiva para as organizações. A vantagem competitiva pode ser obtida pela capacidade da organização em explorar a TI de forma contínua e considerar seu alinhamento aos objetivos organizacionais.

### **2.2.3 Gestão de riscos**

A gestão de riscos consiste no processo de identificar, prevenir, conter e mitigar/neutralizar riscos de acordo com os interesses de um projeto. Tradicionalmente, a área financeira é onde a gestão de riscos teve maior desenvolvimento conceitual (WAHLSTRÖM, 2006; RAY e CASHMAN, 1999). Nessa área, seguindo as normas de comitês internacionais como o da Basiléia, é utilizada uma taxonomia básica que classifica os tipos de riscos em riscos de crédito, riscos

de mercado e riscos operacionais. Cabe destacar que o conceito de risco operacional, aquele que envolve eventos vinculados às pessoas, processos e tecnologia, é muito recente na própria literatura da área financeira, e só em 2001, foi formalmente estabelecido pelo comitê da Basileia (BASEL, 2001), conforme demonstra a Figura 6 a seguir.

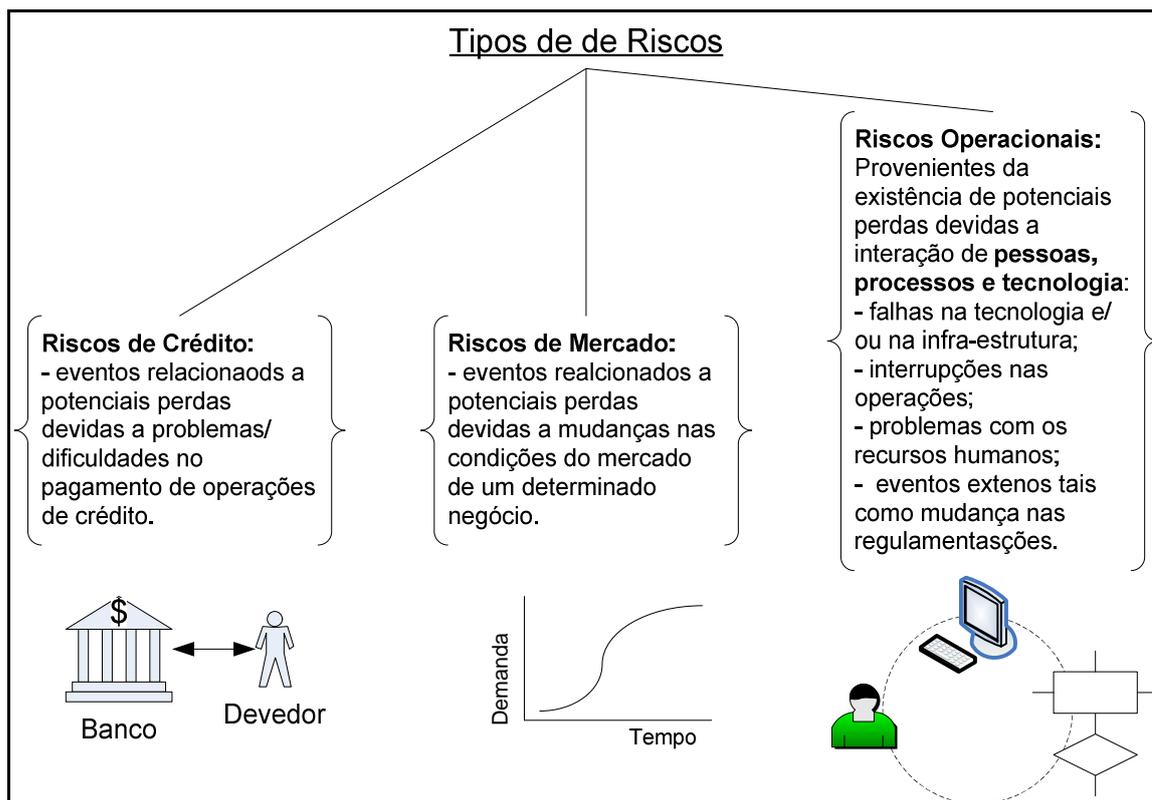


Figura 6: Taxonomia ontológica de riscos  
Fonte: Adaptado de Wahlström (2006).

Devido à natureza das atividades no âmbito da governança na gestão pública, os riscos abordados com maior detalhamento na análise são os riscos operacionais. Salienta-se alguns exemplos de eventos de riscos operacionais na gestão:

- falhas no dimensionamento da capacidade de serviços;
- novas regulamentações que podem vir a dificultar projetos em andamento;
- falta de alinhamento das estratégias à missão do órgão público; e
- falhas nos processos de acompanhamento.

No âmbito da governança no setor público, uma das principais referências

para a elaboração de um método de gestão de riscos pode vir a ser o “framework de gestão corporativa de riscos COSO<sup>6</sup>”, conforme evidenciado na Figura 7.

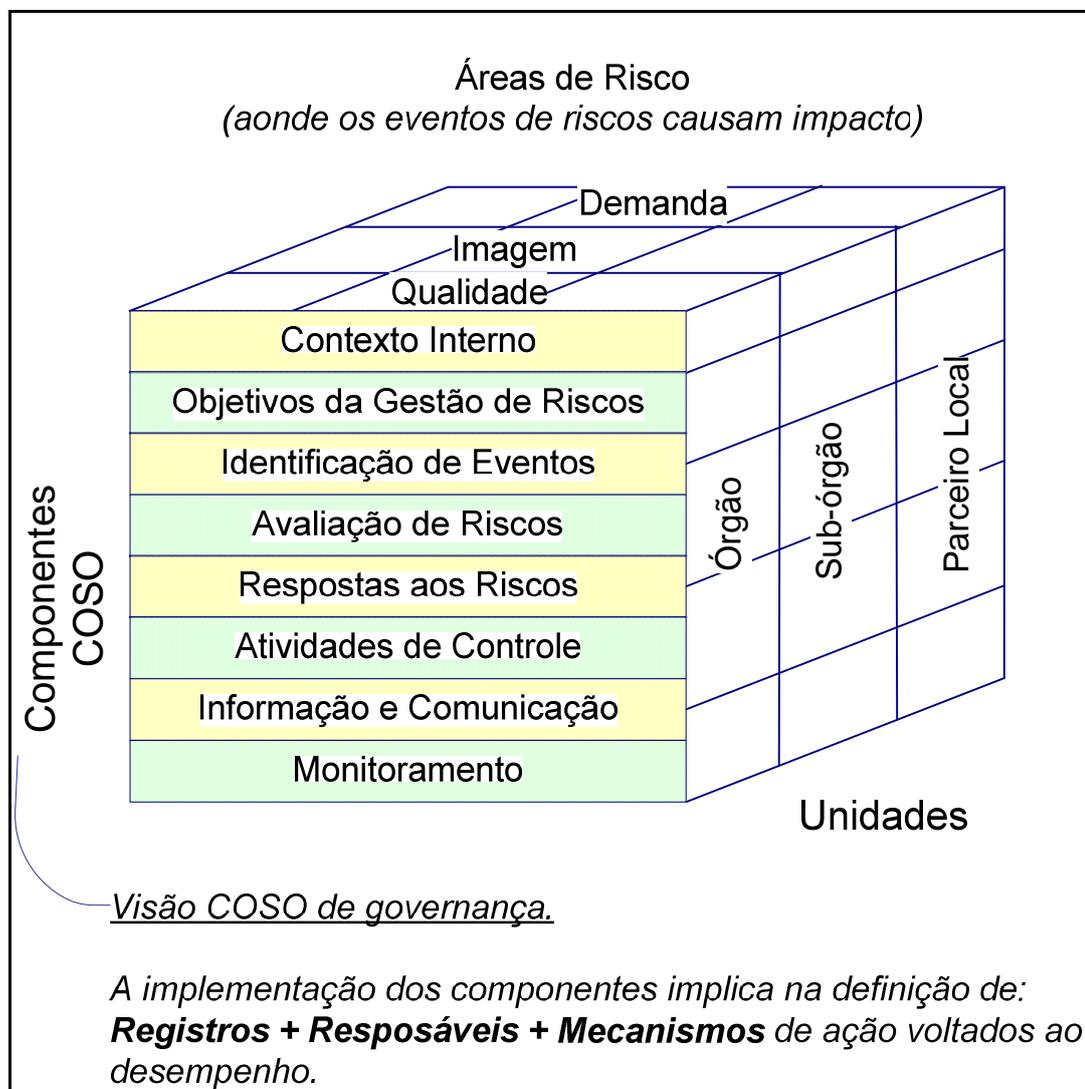


Figura 7: Abordagem para gestão de riscos  
 Fonte: COSO (2004).

O COSO é um comitê influente de âmbito internacional, cuja missão é melhorar a qualidade dos relatórios financeiros por meio da ética nos negócios, dos controles internos efetivos e da governança corporativa.

A “abordagem COSO” (COSO, 2004) especifica o escopo e os componentes de um sistema de gestão de riscos que deixa flexível o processo de implantação de tais componentes. Na presente pesquisa cabe destacar aspectos relevantes na

<sup>6</sup> <http://www.coso.org/>

análise da gestão de riscos integrada na administração pública, conforme a referida abordagem:

- a) a identificação de eventos: consiste no processo de identificar todos os eventos que possam impactar na consecução dos objetivos do projeto. A evolução do processo de identificação de riscos levará a Instituição a gerenciar não somente os riscos, mas também as oportunidades, conforme apresentado na Figura 8;

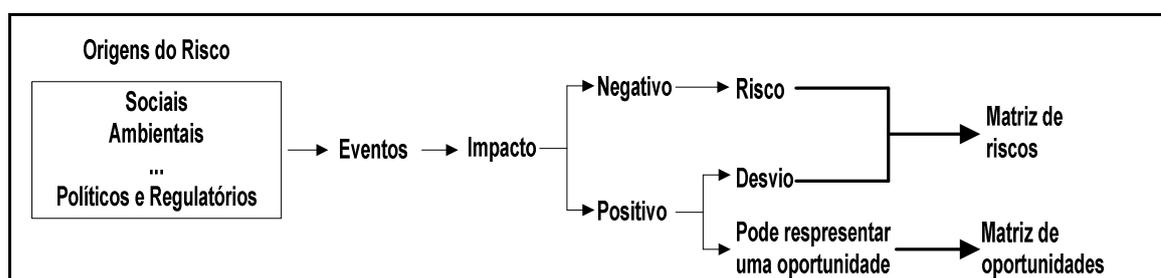


Figura 8: Fluxo de identificação de eventos de riscos  
Fonte: COSO (2004).

- b) a avaliação: consiste na utilização de técnicas de análise de eventos que determinam os efeitos da 'chance' e o 'impacto' dos eventos de risco do projeto. O resultado deste processo é a construção da matriz de riscos, conforme ilustrado na figura 9.

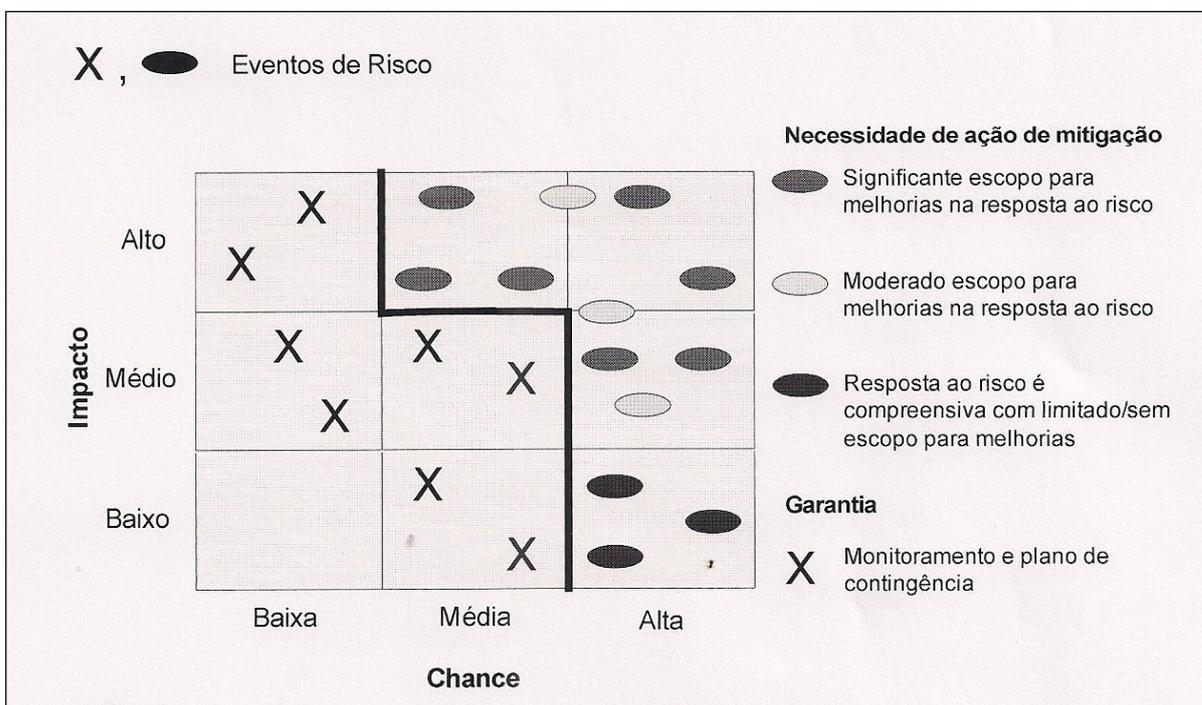


Figura 9: Matriz de riscos  
Fonte: COSO (2004).

- c) os níveis de riscos: são resultantes da agregação dos diferentes eventos de riscos - cada um com seu impacto e chance - ponderados pelo impacto desses eventos em cada área; e
- d) a resposta aos riscos: consiste na elaboração de um plano de tratamento para minimizar as consequências e os impactos dos fatores e eventos causadores do risco. Na visão da governança, esses planos precisam ser executados a partir da comparação entre valores constatados de impacto e chance dos eventos, e valores estabelecidos como critérios “adequados” e “inadequados”.

As áreas de risco são afetadas pela ocorrência dos “eventos de risco”. A agregação dos impactos dos eventos de risco com a importância de cada área de risco permite avaliar o nível de risco da organização.

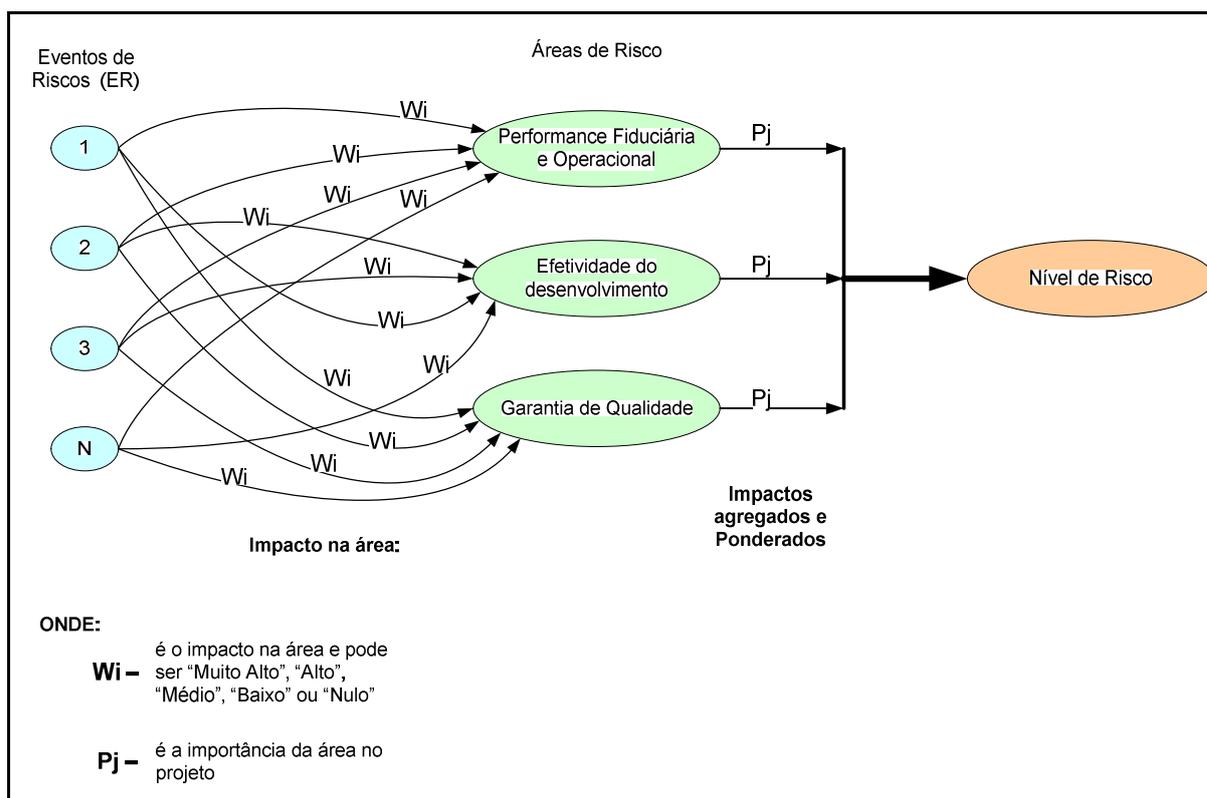


Figura 10: Cálculo do risco das diferentes áreas de risco da organização  
Fonte: COSO (2004).

Para a análise desse tópico, Baraldi (2005), assinala duas observações:

- para que uma instituição realize a gestão de riscos no âmbito da governança, será necessário que a mesma elabore critérios e mecanismos de ação vinculados aos eventos de risco. Em outras palavras, o simples levantamento de eventos de riscos não concede à instituição um rótulo de governança. Para isso, será necessário implementar, efetivamente, mecanismos que envolvam os diferentes componentes das áreas de riscos;
- diz respeito ao grau de adequação da aplicação da gestão de riscos nas áreas de ciências sociais, conforme resultados de pesquisa de MacGILL (2005). Os resultados apontam o seguinte: (1) o conhecimento da pessoa é um fator determinante na maneira que ela percebe, define e avalia os riscos; (2) os eventos de riscos são produtos de uma combinação de qualidades sociais, propriedades, e características físicas; (3) a percepção dos riscos é afetada por questões de incerteza e crises da confiança; (4) os riscos são dinâmicos - mudam de perfil

através do tempo e do espaço geográfico e cultural; e (5) que a eficácia dos mecanismos da gestão de riscos depende da qualidade do conhecimento - científico e social - em que as análises e avaliações são baseadas, bem como na consistência desse conhecimento.

O risco está presente nas circunstâncias de atuação das organizações: no ambiente externo, na hora da definição das estratégias organizacionais e dos processos internos desenhados para execução delas, assim como na ação das pessoas envolvidas em sua concretização. E disso resulta o risco operacional, que é a perda resultante de processos internos, pessoas e sistemas, ou de eventos externos falhos e inadequados (BARALDI, 2005).

Dessa forma, é preciso desenvolver uma nova era de gestão corporativa, uma era de governança adequada, profissional e de gestão técnica. O conhecimento aliado à gestão sistemática e metodológica dos riscos que envolvem a organização tende a ser parte fundamental do sucesso de uma gestão.

Para Baraldi (2005), é preciso que a organização adote uma metodologia de gerenciamento de riscos desenvolvida, implantada e atualizada. Segundo esse autor essa metodologia pode ser baseada em dois modelos. Um deles, o modelo probabilístico, associa eventos e o impacto resultante com as respectivas probabilidades baseadas em determinadas premissas. As probabilidades e impactos são avaliados com base em dados históricos ou resultados esperados e simulados com base na expectativa e nas considerações e ajustes que estimem o comportamento futuro.

Já o modelo não probabilístico é mais subjetivo, com menor uso de probabilidade quantificada. A partir deles os eventos são estimados em bases históricas, ou em dados simulados para que seja estabelecido o comportamento das variáveis relevantes no futuro. As definições de risco necessitam ser ajustadas a cada tipo de organização, e levar em consideração a visão, o significado dos valores e objetivos estratégicos da mesma. O que importa é a coerência e compreensão das definições e identificações dos riscos sempre em consonância com os objetivos estratégicos da organização e de seu gerenciamento integrado (BARALDI, 2005).

Efetuar a lista de riscos, possíveis causas e seus respectivos precisam ser avaliados quanto à relevância de seus impactos e probabilidade de ocorrência, ajustados pelos efeitos dos respectivos controles internos.

Na medida do possível, os riscos necessitam ser agrupados para uma melhor análise, como por exemplo, riscos com causas comuns e com correlações positivas ou negativas. Informações objetivas, subjetivas, mensuráveis e não mensuráveis podem ser usadas nesse processo (BARALDI, 2005).

A premissa inerente ao gerenciamento de riscos é que toda organização existe para gerar valor às partes interessadas. Isso porque as organizações enfrentam incertezas, e o desafio de seus administradores é determinar até que ponto aceitá-las, assim como definir como elas podem interferir para gerar valor às partes interessadas.

O gerenciamento de riscos corporativos, na assertiva de COSO (2004), tem por finalidade:

- alinhar o apetite a risco com a estratégia adotada pela organização: os administradores avaliam o apetite a risco ao analisar as estratégias, definir os objetivos a elas relacionados e desenvolver mecanismos para gerenciar esses riscos;
- fortalecer as decisões em resposta aos riscos: o gerenciamento de riscos corporativos possibilita o rigor na identificação e na seleção de alternativas de respostas aos riscos, como evitar, reduzir, compartilhar e aceitar riscos;
- reduzir as surpresas e prejuízos operacionais: as organizações adquirem melhor capacidade para identificar eventos em potencial e estabelecer respostas a eles e, a partir daí, reduzem surpresas e custos ou prejuízos associados;
- identificar e administrar riscos múltiplos e entre empreendimentos: a organização enfrenta uma gama de riscos que podem afetar diferentes áreas da organização. A gestão de riscos corporativos possibilita uma resposta eficaz a impactos inter-relacionados e, também, respostas integradas aos diversos riscos;
- aproveitar oportunidades: pelo fato de considerar todos os eventos em potencial, a organização posiciona-se para identificar e aproveitar as oportunidades de forma proativa;
- otimizar o capital: a obtenção de informações adequadas a respeito de riscos possibilita à administração conduzir uma avaliação eficaz das

necessidades de capital como um todo e aprimorar a alocação desse capital.

## 2.2.4 Riscos

### 2.2.4.1 Tipos de risco

Considerando-se que os materiais bibliográficos sobre tipologia de risco sejam, em sua maioria, voltados às empresas privadas, pretende-se nesta pesquisa pautar-se nas mesmas referências, contudo, focar sua aplicabilidade no âmbito da administração pública.

Neste contexto, Brito (2007) assevera que se pode identificar os seguintes tipos de riscos:

- de fraudes: risco de perdas em decorrência de comportamentos fraudulentos (adulterações de controles, descumprimento intencional de normas, desvio de valores e divulgação de informações errôneas);
- de regulamentação: risco de perdas em decorrência das alterações, impropriedades ou inexistência de normas para controles internos ou externos;
- de liquidação financeira: risco de perdas em decorrência de falhas nos procedimentos e controles de fiscalização das transações;
- sistêmico: risco de perdas devido a alterações no ambiente operacional;
- de modelagem: risco de perdas provenientes do desenvolvimento, utilização ou interpretação incorreta dos resultados fornecidos por modelos, inclusive da utilização de dados incorretos;
- de erro não intencional: risco de perdas em decorrência de equívoco, omissão, distração ou negligência de funcionários;
- de prestação e confiabilidade: risco de perdas resultante do fato de as informações não poderem ser recebidas, processadas, armazenadas e

transmitidas em tempo hábil e de forma confiável;

- de qualificação: risco de perdas advindas do fato de os funcionários desempenharem tarefas sem qualificação profissional apropriada à função; e
- de serviços: risco de perdas em decorrência da prestação inadequada de serviços que não atendem às necessidades e às demandas dos clientes.

Brito (2007) propôs, ainda, uma decomposição do risco operacional nas seguintes classes:

- reputacional ou de imagem: risco decorrente da veiculação de informações que afetam negativamente a imagem da instituição, e que colocam em risco a manutenção dos clientes;
- de liquidação: é o risco referente, principalmente, a problemas no sistema de pagamento;
- humano: é o risco associado à tomada de decisão no processo;
- de controle interno inadequado ou insuficiente: é o risco que decorre da falta de consistência e adequação dos sistemas de controle interno e dos sistemas de processamento de informações;
- inadequado para gestão dos negócios: parte dos riscos operacionais tem origem no seu inadequado ou insuficiente sistema de tecnologia da informação;
- legal: decorre de questionamentos jurídicos referentes às transações da instituição – falta ou insuficiência de definição legal quando da realização da transação – risco contratual; perdas em processos judiciais; perdas com alteração na regulamentação vigente quando da realização da transação (risco de regulamentação);
- de imagem: refere-se à possibilidade de perdas decorrentes do impacto negativo na imagem da instituição;
- de fraude: tem origem no inadequado registro contábil.

#### 2.2.4.2 Sistema de gerenciamento de risco

O gerenciamento de riscos corporativos é um processo que exige o estabelecimento de estratégias, que sejam devidamente formuladas para identificar os eventos em potencial capazes de afetar a organização, e assim buscar cumprir com seus objetivos.

O gerenciamento de riscos corporativos que se baseia no COSO (2004) tem as seguintes características:

- um processo contínuo e que flui através da organização;
- conduzido por profissionais em todos os níveis da organização;
- aplicado à definição das estratégias;
- aplicado em toda organização, em todos os níveis e unidades e inclui a formação de uma visão de portfólio de todos os riscos a que ela está exposta; e
- formulado para identificar eventos em potencial, cuja ocorrência poderá afetar a organização, e para administrar os riscos de acordo como seu apetite a risco.

O sistema de gerenciamento dos riscos operacionais necessita estar baseado no desenvolvimento de controles internos, obtidos por intermédio do desenvolvimento do potencial das pessoas e de um sistema de comunicação das informações adequadas ao processo. Controles internos são conhecimentos, políticas, procedimentos e métodos organizados para gerenciar os riscos. Matrizes de controle de riscos e oportunidades podem ser desenvolvidas, com o propósito de estruturar a análise dos controles internos e o nível de proteção sobre os riscos identificados. A utilidade dessas matrizes é tirar uma fotografia do momento organizacional e, assim, facilitar o julgamento sobre os riscos (BARALDI, 2005).

Ajustadas à estrutura da organização, ainda com Baraldi (2005), tais matrizes podem se efetuadas em duas etapas:

- amarrar os meios estratégicos – pessoas, processos, informação e comunicação – com as atividades de controles internos gerais e obter uma avaliação global dos componentes, evidenciando as oportunidades de melhoria; e
- amarrar as causas de riscos dos processos com as atividades detalhadas

dos controles internos e obter uma avaliação global de cada processo, concluindo se as exceções identificadas são aceitáveis ou não, e se não, evidenciar o plano de ação para implementar as oportunidades de melhoria.

#### 2.2.4.3 Componentes do gerenciamento de riscos corporativos

O gerenciamento de riscos corporativos é constituído de oito componentes inter-relacionados, por meio dos quais a administração gerencia a organização, e estão integrados com o processo de gestão. Esses componentes são, conforme COSO (2004):

- ambiente interno: o ambiente interno compreende o tom de uma organização e fornece a base pela qual os riscos são identificados e abordados pelo seu pessoal, inclusive a filosofia de gerenciamento de riscos, o apetite a risco, a integridade e os valores éticos, além do ambiente em que eles estão;
- fixação de objetivos: os objetivos devem existir antes que a administração possa identificar os eventos em potencial que poderão afetar a sua realização. O gerenciamento de riscos assegura que a administração disponha de um processo implementado para estabelecer os objetivos que propiciem suporte e estejam alinhados com a missão da organização e sejam compatíveis com o seu apetite a riscos;
- identificação de eventos: os eventos internos e externos que influenciam o cumprimento dos objetivos de uma organização precisam ser identificados e classificados;
- avaliação de riscos: os riscos são analisados, considerando-se a sua probabilidade e impacto como base para determinar o modo pelo qual deverão ser administrados. Esses riscos são avaliados quanto a sua condição inerente e residual;
- respostas aos riscos: a administração escolhe as respostas aos riscos desenvolvendo uma série de medidas para alinhar os riscos com a

tolerância e com o apetite a risco;

- atividades de controle: políticas e procedimentos são estabelecidos e implementados para assegurar que as respostas aos riscos sejam executadas com eficácia;
- informação e comunicação: as informações relevantes são identificadas, colhidas e comunicadas de forma e no prazo que permitam o cumprimento das responsabilidades; e
- monitoramento: a integridade da gestão de riscos corporativos é monitorada e são feitas as modificações necessárias. O monitoramento é realizado por meio de atividades gerenciais contínuas e avaliações independentes ou de ambas as formas.

O gerenciamento de riscos não é um processo em série pelo qual um componente afeta apenas o próximo, mas sim um processo multidirecional e interativo segundo o qual quase todos os componentes influenciam os outros (COSO, 2004).

#### 2.2.4.4 Governança corporativa

Segundo Davies (2006), governança corporativa consiste no direcionamento de pessoas, sistemas e processos com o objetivo de dirigir e controlar uma organização de forma tal a que obtenha eficácia, eficiência e atinja valor de uma forma sustentável. Dessa maneira, a governança corporativa concerne à efetividade das estruturas de gestão, à suficiência e confiabilidade dos relatórios gerenciais, e à efetividade da avaliação de riscos envolvidos (LICHT, 2005). Para atingir uma boa governança corporativa, a organização precisará adotar bases de ações definidas nas seguintes dimensões da gestão: estratégia, responsabilidade, cultura organizacional, sistemas de TI e Operação dos gestores (CADBURY, 1992).

Conforme o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBCG)<sup>7</sup>, “Governança Corporativa” é definida como o sistema pelo qual as sociedades são

---

<sup>7</sup> IBCG, <http://www.ibgc.org.br/ibConteudo.asp?IDArea=2>, acesso em 15/7/2007.

dirigidas e monitoradas, envolvendo os relacionamentos entre Acionistas/Cotistas, Conselho de Administração, Diretoria, Auditoria Independente e Conselho Fiscal. As boas práticas de governança corporativa têm a finalidade de aumentar o valor da sociedade, facilitar seu acesso ao capital e contribuir para a sua perenidade.

A expressão é designada para abranger os assuntos relativos ao poder de controle e direção de uma organização, bem como as diferentes formas e esferas de seu exercício e os diversos interesses que, de alguma forma, estão ligados à vida das organizações.

Parte-se do princípio de que uma boa governança corporativa não determinará, por si só, o sucesso da organização. A recente visão da governança corporativa composta das dimensões desempenho, conformidade, e responsabilidade, abordam de forma efetiva as questões centrais que os gestores deverão gerir de forma tal a gerar valor à organização no curto e médio prazo. Esta visão, de ordem mais prática, é chamada de governança organizacional (FAHY, 2004).

Como este termo não está amplamente consolidado ainda na literatura e na prática, na presente dissertação de mestrado não será diferenciado explicitamente o termo de governança corporativa do termo governança organizacional. Em outras palavras, na prática, ambos os termos serão denominados em geral como “governança”.

As diversas teorias consideradas à implementação prática da visão de governança, abrangem as dimensões do desempenho, da conformidade e da responsabilidade corporativa, conforme os seguintes autores: Davies (2006), García-Muiña (2006), Lameira (2001), Malik (2006), Mintz (2006) e Rodrigues (2004).

#### 2.2.4.5 Dimensão de desempenho

A dimensão de desempenho diz respeito à entrega de processos de gestão estratégicos para assegurar a criação de valor da organização. Organização que segundo Fahy (2004) e Garcia-Muiña (2006), compreende aos sistemas, às pessoas e aos processos determinar as seguintes questões:

- que áreas da organização estão gerando valor?
- quais são os principais fatores que influenciam o desempenho da organização?
- qual o desempenho da organização em relação à concorrência?

A efetividade corporativa, ou seu desempenho, representa o conjunto de metodologias, processos, métricas e sistemas que as organizações utilizam para monitorar e realizar a gestão da efetividade da organização. As organizações percebem frequentemente que as decisões estratégicas não são convertidas em objetivos operacionais e, também, que essas decisões não são entendidas em todos os níveis. Por isso, é importante considerar os seguintes pontos (FAHY, 2004):

- a) as estratégias das organizações precisam ser construídas em torno de uma clara proposição de valor para com seus clientes. É imprescindível uma clara comunicação da estratégia da organização aos clientes, e aos demais interessados;
- b) a execução ser mantida por uma operação sem altos e baixos, assim como “entregar” produtos e serviços que atinjam as expectativas dos clientes. Colocar a tomada de decisão perto da “linha de frente” é importante para que, dessa forma, os responsáveis possam reagir rapidamente a qualquer mudança do contexto externo;
- c) a preocupação com a produtividade exista;
- d) a excelência nas transações seja obtida por adequada seleção dos sistemas usados, de forma a integrar os dados e informações que deverão ser disseminados por toda a organização por intermédio de portais;
- e) a cultura organizacional conceda poder aos empregados para tomarem decisões independentes e encontrem soluções criativas para que as operações sejam melhoradas. Recompensar, financeiramente e motivacionalmente, os colaboradores que atingirem as metas. Criar um ambiente de trabalho desafiador e agradável; e
- f) a estrutura idealizada para a organização reduza a burocracia e simplifique o trabalho. Fazer com que a organização seja fácil de trabalhar nela e com ela. Colocar as melhores pessoas o mais perto possível da ação. Estabelecer sistemas para compartilhar conhecimento.

Conforme Fahy (2004), pesquisas recentes têm mostrado que as organizações que tiveram sucesso na gestão do desempenho são capazes de estabelecer uma sinergia de 'peças' na ação conjunta, conforme figura 11.

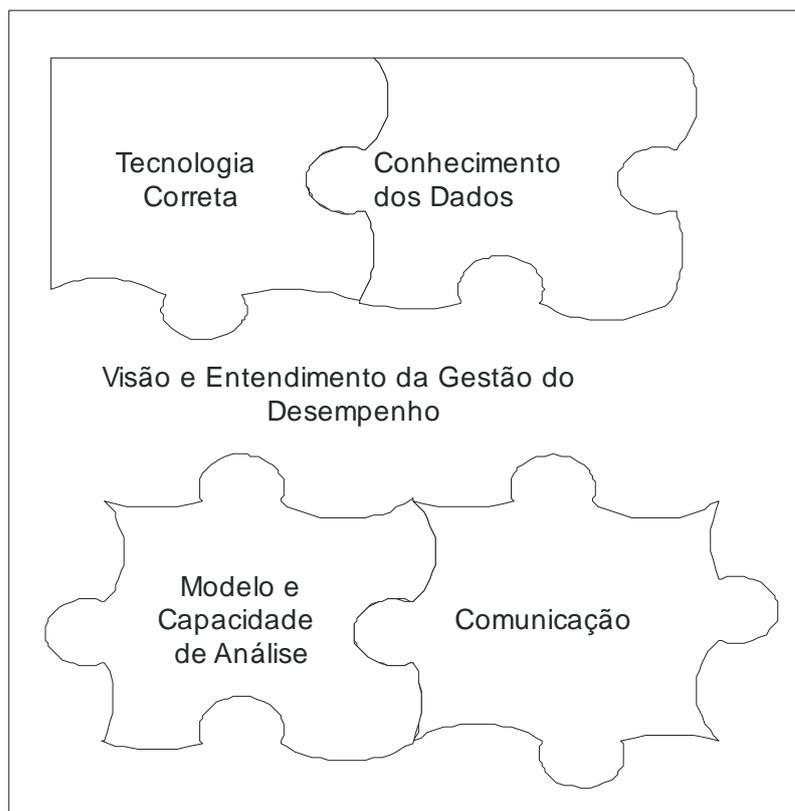


Figura 11: Peças de sucesso na gestão do desempenho organizacional  
Fonte: Fahy (2004).

#### 2.2.4.6 Dimensão de conformidade

A dimensão de conformidade<sup>8</sup> concerne à visão sistêmica da gestão a partir da visão regulatória da legislação e padrões. A conformidade compreende a efetividade das estruturas de gerência, a suficiência e confiabilidade dos relatórios gerenciais e a efetividade na avaliação de riscos (LAMEIRA, 2001; LICHT, 2005).

Tipicamente, a governança aborda os seguintes temas a partir da dimensão de conformidade (RECHTMAN, 2004; DAVIES, 2006): controles internos; cultura da

---

<sup>8</sup> No inglês, *compliance*.

organização; responsabilidade na gestão dos ativos; cultura de indicadores; composição de gestores da operação; e monitoramento e avaliação de atividades.

A Figura 12 apresenta a relação entre as dimensões de efetividade e conformidade, e a geração de valor na organização.

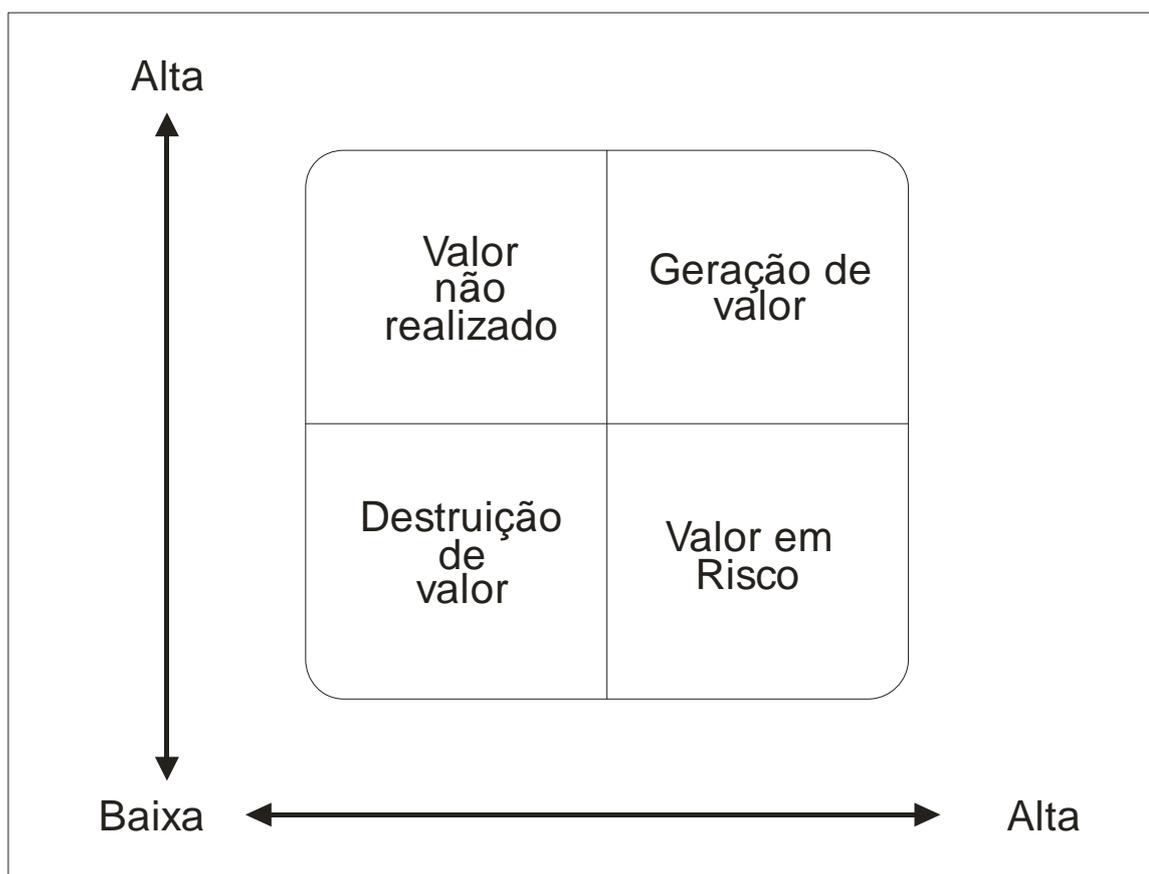


Figura 12: Relação entre geração de valor, conformidade, e desempenho  
Fonte: Fahi (2004).

#### 2.2.4.7 Dimensão de responsabilidade corporativa

A dimensão de responsabilidade corporativa está representada pelo contínuo foco da organização em se comportar de forma ética e pela contribuição ao desenvolvimento econômico, ao mesmo tempo em que melhora a qualidade de vida no local de trabalho, assim como, no seio familiar, nas comunidades locais e na sociedade como um todo. Esta dimensão está sendo cada vez mais incorporada às organizações que focam a geração de valor no longo prazo e a proteção da marca

(RODRIGUES, 2004; DAVIES, 2006). A responsabilidade corporativa aborda geralmente as seguintes áreas (DAVIES, 2006):

- gestão de riscos;
- a promoção da ética corporativa;
- promoção das melhores práticas organizacionais;
- motivação dos recursos humanos; e
- produtividade em geral.

Alguns dos fatores que mais influenciam o foco da responsabilidade corporativa são os seguintes: difusão de uma cultura de ética na organização; transparência das informações disponíveis; crescente busca de sustentabilidade por parte das organizações; globalização de metodologias, procedimentos e tecnologias; pressão crescente dos acionistas para uma boa governança; e aumento do número e da importância dos riscos a que uma organização está exposta (DAVIES, 2006).

Para atingir melhorias significativas na governança corporativa, os profissionais devem reconhecer a necessidade de melhorar os processos de elaboração de relatórios, o seu conteúdo e o seu foco, assim como otimizar a frequência de elaboração. Dentre os principais fatores que podem “lesar” os princípios da conformidade corporativa, encontram-se os seguintes: integração deficiente dos sistemas de informática que suportam a execução e gestão das atividades; falta de comunicação entre as diferentes unidades gestoras; complexidade das estruturas administrativas; processos e responsáveis indefinidos; demandas específicas dos diferentes setores econômicos; e sobrecarga excessiva de informações nos relatórios (DAVIES, 2006).

O recente impulso da governança no contexto internacional surgiu a partir da lei Sarbanes-Oxley (SOX) de 2002. A lei Sarbanes-Oxley do mercado de capitais americano, elaborada por dois congressistas Americanos – Sarbanes e Oxley – representa a mais profunda e abrangente legislação para o mercado de capitais nos Estados Unidos desde a reforma realizada após a quebra da bolsa em 1929. Devem segui-la as 500 empresas americanas listadas em bolsas de valores, suas subsidiárias nos cinco continentes, e cerca de outras 1.400 companhias estrangeiras, dentre elas 70 brasileiras, que já mantêm nos Estados Unidos ou, ainda, planejam lançar nas bolsas, programas de recibos de depósitos de ações, as *American Depositary Receipts* (ADR's) (SALOMÃO, 2003).

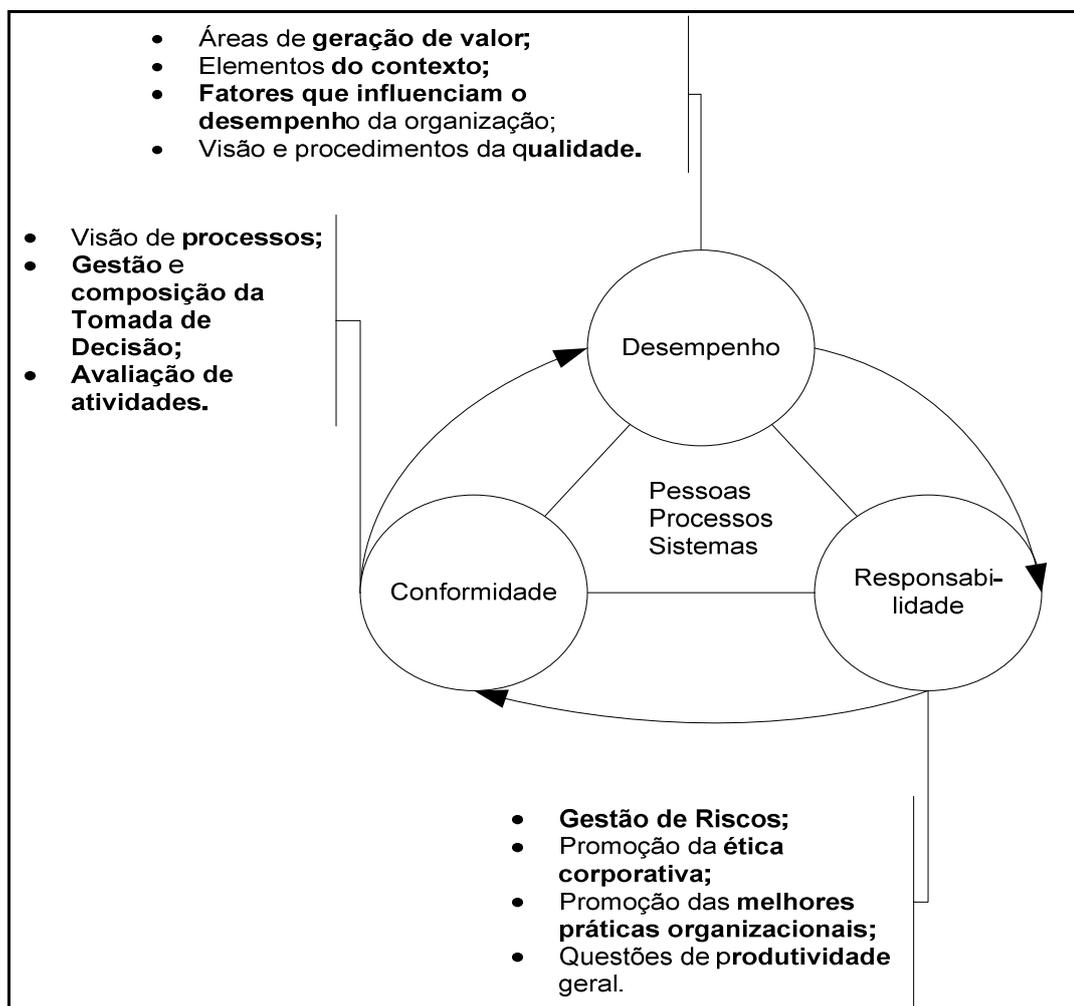


Figura 13: Principais elementos da visão de governança organizacional  
 Fonte: Fahy (2004).

A SOX foi uma resposta às crescentes fraudes contábeis nas empresas americanas que fizeram perder drasticamente os valores monetários das suas correspondentes ações. Como exemplo de empresas que sofreram esse tipo de fraudes, pode-se citar os casos conhecidos das empresas ENRON, WorldCom e da empresa de auditoria Arthur Andersen. A SOX, na prática, resgata os fundamentos da governança corporativa com o objetivo de dar confiança aos investidores. Ela fomenta a transparência na prestação de contas aos acionistas. No seu âmbito, tudo deve ser documentado e requer padrões de responsabilidades e conformidade até para a monitoração e divulgação de números (MALIK, 2006).

Tecnicamente, pode-se entender a SOX como uma lei desenhada a partir de seis critérios de regulamentação, quais sejam: elaboração de relatórios; papéis

desempenhados na organização; conduta e obediência; penalidades; e relacionamentos.

Organizações de outros países<sup>9</sup>, com filiais no exterior, estão adotando a lei SOX como modelo de boa governança. Este fato é devido ao entendimento de que uma boa governança oferece a oportunidade de visibilidade e controle dos processos dia a dia.

Dada a relação direta entre os critérios da referida lei e os princípios da boa governança corporativa, a tendência é que outros países adotem também voluntariamente seus critérios nas suas respectivas legislações do mercado de capitais, como é o caso, por exemplo, de países como Canadá, Inglaterra e Índia (STULZ, 2004).

Em 2003, no Brasil, o Conselho Monetário Nacional publicou a Resolução 3.198 que trata da auditoria independente e regulamenta a instituição do Comitê de Auditoria, com funções semelhantes às aquelas publicadas pelo Sarbanes-Oxley Act. Acredita-se que isso impulsionará as organizações para aplicação de metodologias de gestão de risco.

## 2.3 PESSOAS

Considera-se que uma organização define-se por um propósito, concretiza-se através dos processos, mas existe por causa das pessoas e em função das mesmas. Os temas relativos a propósito e processos já foram anteriormente tratados no referencial teórico. Na sequência passa-se, então, ao desenvolvimento do tema de gestão de pessoas nas organizações (CHIAVENATO, 2004).

### 2.3.1 Gestão de pessoas

As organizações são conjuntos de pessoas. Ao abordar organizações,

---

<sup>9</sup> Exemplos: Brasil, Índia, China.

aborda-se pessoas que as representam. A maneira pela qual essas pessoas se comportam, decidem, trabalham, lideram, comunicam, dirigem, melhoram suas atividades e inovam, depende, em grande parte, das políticas e diretrizes das organizações a respeito de como lidar com tais pessoas em suas atividades.

Nas diferentes áreas de uma organização está a área de gestão de pessoas, ou de recursos humanos. É uma área extremamente sensível a dois aspectos organizacionais: a estrutura organizacional adotada e a cultura organizacional dominante e, por isso, é contingencial e situacional. Depende do desenho organizacional adotado em função da estratégia global, bem como das características do contexto ambiental, do negócio da organização, de suas características internas e de seus processos básicos (CHIAVENATO, 2004).

No passado, com base em uma visão burocratizada que vem sendo implementada desde o final da revolução industrial, e que persistiu até a década de 50, essa área era denominada de relações industriais e representava a maneira impositiva e coercitiva pela qual as organizações tratavam os seus funcionários. Mais tarde, recebeu a denominação de recursos humanos e teve enorme popularidade no mundo todo, ao trazer uma nova postura - mais aberta e dinâmica - em relação aos funcionários, considerados o mais importante recurso organizacional (CHIAVENATO, 2004). Hoje, sua denominação é a de gestão de pessoas, mas atende também pelo nome de gestão de talentos, capital humano ou capital intelectual, conforme o quadro 2.

<b>Era</b>	<b>Nomenclatura</b>	<b>Características</b>
Era da industrialização clássica – de 1900 a 1950	Departamento de Pessoal; Departamento de Relações Industriais – pessoas como mão de obra.	Início da industrialização e formação do proletariado; Transformação das oficinas em fábricas Estabilidade, rotina, manutenção e permanência; Adoção das estruturas tradicionais e da departamentalização funcional e divisional; Modelo mecanicista, burocrático, estruturas altas e amplitudes de controle; Necessidade de ordem e rotina.
Era da industrialização neoclássica – de 1950 a 1990	Departamento de RH ou Departamento de Gestão de Pessoas – pessoas como recursos humanos.	Expansão da industrialização e do mercado de candidatos; Aumento do tamanho das fábricas e do comércio mundial; Início do dinamismo do ambiente: instabilidade e mudança; Adoção de estruturas híbridas e de novas soluções organizacionais; Modelo menos mecanicista, estruturas baixas e amplitude de controle mais estreita; Necessidade de adaptação.
Era da informação – Após 1990	Departamento de RH ou Depto. de Gestão de Pessoas – pessoas como recursos humanos.	Mercado de serviços ultrapassa o mercado industrial; Adoção de unidades de negócios para substituir grandes organizações; Extremo dinamismo, turbulência e mudança; Adoção de estruturas orgânicas e adhocráticas; Modelos orgânicos, ágeis, flexíveis, mutáveis; Necessidade de mudança.

Quadro 2: Era, nomenclatura e características da área de gestão de pessoas

Fonte: Chiavenato (2004).

As denominações variam, mas o fato é que gerenciar pessoas tornou-se uma atividade completamente diferente daquela que se fazia anos atrás, pois hoje, o conhecimento é o recurso organizacional mais importante e é evidente a importância do capital humano para a riqueza organizacional.

De fato, a era do conhecimento pode ser caracterizada por três fatores decisivos que são o conhecimento e os relacionamentos internos e externos à organização, e não mais o capital, os recursos naturais e a mão-de-obra. Stewart (1998), em “Capital Intelectual”, já em seu prefácio, define que o capital intelectual baseado, sobretudo, no conhecimento é, hoje, mais importante que os ativos aos quais as empresas se acostumaram. Segundo este autor:

Ao contrário dos ativos tangíveis, com os quais empresários e contadores estão familiarizados (propriedade, fábricas, equipamento, dinheiro,...), o capital intelectual é intangível. É o conhecimento da força de trabalho: a competência e a intuição de uma equipe, [...] ou o know-how dos trabalhadores [...]. É a rede eletrônica que transporta a informação na empresa à velocidade da luz, permitindo reagir ao mercado mais rápido que seus rivais. É a cooperação – o aprendizado compartilhado – entre uma empresa e seus clientes que forja uma ligação entre eles, trazendo com muita frequência o cliente de volta. O autor resume tudo isso em uma frase: “O capital intelectual constitui a matéria intelectual - conhecimento,

informação, propriedade intelectual, experiência - que pode ser utilizada para gerar riqueza (STEWART, 1998, p. 13).

Segundo Santos (2005), hoje em dia empresas baseadas no conhecimento valem muito mais que seus ativos podem representar. Algumas empresas valem de três a quatro vezes mais o seu valor patrimonial. Este *gap* entre os ativos da empresa e seu valor real só pode ser explicado pelos ativos intelectuais. Um exemplo bem representativo dessa realidade é a Microsoft: seu maior patrimônio, sem dúvida nenhuma, é o conhecimento e o potencial armazenado por seus funcionários. É interessante que, quando uma empresa tem um histórico de sucesso, ela vale tanto pelo que já conquistou como pelo que seus funcionários ainda poderão produzir. Sem dúvida, a gestão desse potencial não é um processo simples, mas é um dos desafios que as empresas deste novo século precisam aprender a lidar.

As organizações vencedoras neste século XXI serão aquelas que conseguirem acúmulo de saber, ou seja, a participação de muitos, o empenho coletivo, a capacidade das pessoas envolvidas de se relacionarem umas com as outras, dentro de uma linguagem comum, de esforço conjunto (DRUCKER *apud* HOWARD, 2000). Este novo “ativo” tem uma particularidade muito interessante: se antes o capital era guardado para aumentar a riqueza de seu proprietário, hoje ele necessita ser compartilhado, porque o conhecimento compartilhado cresce, enquanto o conhecimento não utilizado se torna obsoleto e perde seu valor.

Geus (1998) concorda e considera que isso justifica o interesse pelo aprendizado organizacional que tem emergido nos últimos anos quando afirma que, a menos que as empresas consigam acelerar o ritmo com que aprendem, seu principal ativo ficará estagnado e seus concorrentes passarão a sua frente. O aprendizado, a informação e o conhecimento são “bens” muito mais democráticos, embora sejam hoje fatores de diferenciação estratégicos entre as empresas. Oliveira (1992) lembra que a maior dificuldade encontrada pelas empresas para negociar com o capital do saber é ter de expor seus problemas e compartilhar a própria ignorância, inclusive com concorrentes, clientes e fornecedores. Isso pode ser uma barreira ao aprendizado para muitas empresas, mas é preciso definir estratégias para superar qualquer dificuldade que possa existir e, assim fomentar o processo de aprendizado contínuo.

Levy (1998) afirma que, a força das nações, regiões, empresas e indivíduos para prosperar é conferida pela ótima gestão do conhecimento, seja técnico, científico, da ordem de comunicação ou derivem da relação ética com o outro. “Quanto melhor os grupos humanos conseguem se constituir em coletivos inteligentes, em sujeitos cognitivos, abertos, capazes de iniciativa, de imaginação e de reação rápida, melhor assegura seu sucesso no ambiente altamente competitivo que é o nosso” (LEVY, 1988, p. 19).

Neste sentido, é importante que as organizações desenvolvam uma postura voltada para o aprendizado e destaque em seus princípios, filosofia, perfil de seus funcionários, infra-estrutura e estrutura organizacional, meio de maximizar seu processo de aprendizagem. O foco precisa estar na aquisição, armazenagem, processamento e, principalmente, na disseminação e uso da informação e do conhecimento.

Nessa nova perspectiva, gestão de pessoas é a função que permite a colaboração eficaz das pessoas para alcançar os objetivos organizacionais e individuais e caracteriza-se por ser um conjunto integrado de aspectos dinâmicos e interativos que compreende seis processos básicos (CHIAVENATO, 2004):

- de agregar pessoas – são os processos utilizados para incluir novas pessoas na organização. Podem ser denominados processos de provisão ou suprimento de pessoas. Incluem recrutamento e seleção de pessoal;
- de aplicar pessoas – são os processos utilizados para desenhar as atividades que as pessoas irão realizar na organização, orientar e acompanhar seu desempenho. Incluem desenho organizacional e desenho de cargos, análise e descrição de cargos, orientação das pessoas e avaliação de desempenho;
- de recompensar pessoas – são os processos utilizados para incentivar as pessoas e satisfazer suas necessidades individuais mais elevadas. Incluem recompensas, remuneração, benefícios e serviços sociais;
- de desenvolver pessoas – são os processos utilizados para capacitar e incrementar o desenvolvimento profissional e pessoal. Incluem o treinamento e desenvolvimento, gestão do conhecimento e gestão de competências, programas de mudanças e desenvolvimento de carreiras e programas de comunicação;

- de manter pessoas – são os processos utilizados para criar condições ambientais e psicológicas satisfatórias para as atividades das pessoas. Incluem administração da cultura organizacional, clima, disciplina, higiene, segurança e qualidade de vida e manutenção das relações sindicais; e
- de monitorar pessoas – são os processos utilizados para acompanhar e controlar as atividades das pessoas e verificar resultados. Incluem banco de dados e sistemas de informações gerenciais.

Esses processos estão bastante relacionados entre si, de tal maneira que se interpenetram e se influenciam reciprocamente, tornando o equilíbrio a sua condução fundamental. Quando um processo é falho compromete todos os demais. Além disso, todos esses processos são desenhados de acordo com as exigências das influências organizacionais internas para obter a melhor compatibilização entre si (CHIAVENATO, 2004).

### **2.3.2 Em direção da competência individual**

Frequentemente, dados, informação e conhecimento são termos utilizados como sinônimos. Todavia, é fundamental estabelecer-se uma diferenciação clara a respeito dos mesmos, a partir da definição formalizada por diversos autores.

Segundo Davenport (1996), dado é um conjunto de fatos distintos e objetivos, relativos a eventos. Num contexto organizacional, são descritos apenas como registros estruturados de transações. Em contrapartida, segundo o mesmo autor, informações são dados que fazem a diferença. Isto é, informar é dar forma aos dados.

Drucker (1999) salienta que informações são dados dotados de relevância e propósito. Esta definição sugere que eles, por si só, têm pouca relevância e importância no contexto organizacional. De fato, a matéria prima para apoiar à tomada de decisão do ser humano, em qualquer atividade de trabalho, é a informação. Neste sentido, toda organização necessita aprender a transformar os dados disponíveis em informações dotadas de significado e importância.

Ainda, segundo Davenport (1996), existem cinco maneiras de transformar dados em informação:

- a) contextualização: saber qual é a finalidade dos dados coletados e inseri-los em um contexto;
- b) categorização: conhecer as unidades de análise ou os componentes essenciais dos dados e fazer uma classificação;
- c) cálculo: alguns dados podem ser analisados matematicamente ou estatisticamente; desta forma, é importante utilizar ferramentas para descrevê-los e explorá-los no sentido de se obter algum significado;
- d) correção: os erros precisam ser eliminados dos dados; e
- e) condensação: os dados podem ser resumidos para uma forma mais concisa, fazer esquemas para mostrar também a existência de relacionamentos entre eles.

Sintetizando, pode-se dizer que o processo de transformação de dados em informação é um processo de entendimento de relações, isto é, de correlação de dados.

Por outro lado, salienta-se também que as informações têm uma importância limitada. Hesselbein *et al.* (1997), reforçam que, por si só, a informação não leva a organização a novas conquistas. Eles lembram que o aumento do número de informações disponíveis, necessariamente, não leva a melhores decisões. Deve-se observar que, assim como a falta de informação é prejudicial ao processo de tomada de decisão, o excesso de informação é um fator complicador. A diversidade e a complexidade das informações exigem da organização e, sobretudo, de seus recursos humanos, um potencial e um esforço ainda maiores para acertarem em sua utilização. Quando se diferencia informação de conhecimento é muito importante ressaltar que informação pode ser encontrada em uma variedade de objetos inanimados, seja em um livro ou até em um disquete de computador, enquanto o conhecimento quem detém é o ser humano.

De acordo com Crawford (1994), conhecimento é entendimento e “*expertise*”. Nesse sentido, pode-se afirmar que conhecimento é a capacidade de aplicar a informação a uma atividade de trabalho ou a um resultado específico. A informação torna-se inútil sem o conhecimento do ser humano para aplicá-la de forma produtiva. Este autor apresenta quatro características do conhecimento:

- a) difundível e se auto-reproduz: as matérias-primas de uma economia industrial são recursos finitos. Por exemplo, o minério de ferro vai chegar ao fim à medida que se produz o aço. Ao contrário do minério de ferro, o conhecimento expande-se e aumenta à medida que é utilizado. Quando se utiliza os conhecimentos para se desempenhar uma tarefa, aprimoram-se os conhecimentos, entende-se mais profundamente a tarefa. Por exemplo, um cirurgião plástico que há cinco anos realiza os sonhos de centenas de mulheres é mais experiente e especializado neste tipo de operação do que um cirurgião que só executou duas vezes esse tipo de cirurgia. Dessa forma, em uma economia do conhecimento a escassez de recursos é substituída pela expansão dos mesmos;
- b) substituível: ele pode substituir os fatores tradicionais de produção como a terra, o trabalho e o capital. Por exemplo, um fazendeiro que consegue uma melhor colheita em uma mesma gleba de terra, utilizando apenas novas técnicas agrícola de plantio, pode aumentar sua produção sem aumentar a área plantada, sem mais trabalho braçal e sem gastar mais capital;
- c) transportável: na sociedade digital atual, o conhecimento move-se na velocidade da luz. Em poucos segundos, pode-se enviar para o Canadá, via fax ou *e-mail*, um esquema para um novo serviço de investimentos futuros que representa meses de um intensivo trabalho de economia financeira;
- d) compartilhável: a transferência de conhecimento para outras pessoas não impede o uso deste mesmo conhecimento por seu original detentor. Dividir conhecimento sobre serviços com outros bancos internacionais não irá comprometer o fornecimento desse mesmo serviço no mercado interno.

Por outro lado, para Davenport (1996), conhecimento é uma mistura fluída de experiência condensada, valores, informação contextualizada e “*insight*” experimentado, a qual proporciona uma estrutura para avaliação e incorporação de novas experiências e informações. Ele tem origem e é aplicado na mente dos conhecedores. Nas organizações, ele costuma estar embutido não só em documentos ou repositórios, mas também em rotinas, processos, práticas e normas

organizacionais.

De fato, o conhecimento é resultado do potencial humano, com todas as suas nuances e diversidades. O conhecimento implica em experiências, valores, criatividade, e só existe nas pessoas. Afinal, por que o conhecimento tem recebido tanta importância? A resposta é simples: porque é o conhecimento das pessoas que, entre outras atividades, as leva a resolver problemas, tomar decisões, definir estratégias, melhorar tarefas e processos, desenvolver novos produtos, desenvolver coisas inovadoras e criativas.

Conforme Crawford (1994):

Quando você diferencia informação de conhecimento é muito importante ressaltar que informação pode ser encontrada em uma variedade de objetos inanimados, desde um livro até um disquete de computador, enquanto o conhecimento só é encontrado com os seres humanos [...]. Conhecimento é a capacidade de aplicar a informação a um trabalho ou a um resultado específico. Somente os seres humanos são capazes de aplicar desta forma a informação através de seu cérebro ou de suas habilidosas mãos (ibidem, p. 21).

Da mesma forma, Nonaka e Takeuchi (1997), salientam que o conhecimento é algo realmente intrínseco ao ser humano. Segundo esses autores, o conhecimento diz respeito a crenças e compromissos, e está relacionado à ação (tem finalidade) e seu significado é específico ao contexto. Concluem que é um processo humano dinâmico de justificar a crença pessoal com relação à verdade.

Sveiby (1998) considera que a competência de um indivíduo está baseada em cinco elementos mutuamente dependentes:

- a) conhecimento explícito: envolve conhecimento de fatos e é adquirido principalmente pelo texto, quase sempre via educação formal;
- b) habilidade: a arte de saber fazer é a habilidade que envolve uma proficiência prática – física e mental – e é adquirida, sobretudo por treinamento e condicionamento. Inclui o conhecimento de regras de procedimento e habilidades de comunicação. Os tipos de habilidades utilizadas pelos gerentes em suas ações no âmbito das atividades de administração estratégica são: técnicas, humanas e conceituais (LEITÃO, 1995). Mais à frente, quando focalizarmos as habilidades organizacionais, será destacada a interdependência entre essas habilidades;
- c) experiência: é adquirida principalmente pela reflexão sobre erros e

sucessos passados;

- d) julgamento de valor: são percepções a respeito do que o indivíduo acredita estar certo. Eles agem como filtros conscientes e inconscientes para o processo do saber de cada indivíduo; e
- e) relacionamento social: a rede social é formada pelas relações do indivíduo com outros seres humanos dentro de um ambiente e de uma cultura transmitida pela tradição.

Ao percorrer-se a direção entre a competência e a perícia, percebe-se que na medida em que o profissional, além da capacidade de enumerar e aplicar regras, possui a segurança de quebrá-las e substituí-las por regras melhores, está-se diante de um especialista. Entretanto, esse caminho passa pelo aprendizado de toda a estrutura de regras, pela revisão de regras pessoais de procedimento com base nas realizações de outras pessoas, quando, então, torna-se capaz de modificá-las?

Segundo Sveiby (1998), a transferência de capacidades entre pessoas é difícil, mas não impossível. Todavia, é praticamente impossível transferir perícia, tendo em vista que essa precisa ser edificada pelo próprio indivíduo. Assim, competência se constitui na base de cada um dos três ativos intangíveis que foram vistos. Os multiespecialistas são os principais participantes da organização do conhecimento, uma vez que competitividade e competência são indispensáveis na nova economia.

Richard (1990) compara o ser humano a um manipulador de símbolos, que busca assimilar as informações ativamente para ajustá-las às suas estruturas cognitivas. Para esse autor, existem basicamente duas formas de aquisição de conhecimentos:

- a) a aprendizagem pela descoberta: diz respeito às aquisições feitas no decurso da realização de tarefas, não somente de execução, mas também de resolução de problemas, levando a produção principalmente, de conhecimentos procedurais, do tipo tácito (saber-fazer); e
- b) a aprendizagem pelo texto: diz respeito à aquisição de conhecimentos a partir de informações simbólicas vinculadas aos textos, produzindo principalmente conhecimentos declarativos, do tipo explícito (saber).

Competência é utilizada na língua portuguesa para designar aptidão, habilidade, saber, conhecimento e idoneidade. Na língua inglesa, o uso é

semelhante, segundo o dicionário Webster (1981) competência é a “qualidade ou estado de ser funcionalmente adequado ou ter suficiente conhecimento, julgamento, habilidades ou força para determinada atividade”.

McLagan (2000) destaca que nas organizações a palavra competência expressa vários sentidos. Alguns característicos dos indivíduos, ou seja, conhecimentos, habilidades e atitudes, e outros das tarefas, resultados.

O que concede personalidade ao conceito forte e moderno de competência é a ideia subjacente de resultado. De fato, são as ideias claras de saber fazer, saber aplicar, saber agir, saber resolver, em suma, um saber operacionalizado que implica em resultados. Portanto, competência é a transformação de conhecimentos, aptidões, habilidades, interesse e vontade, em resultados práticos (RESENDE, 2000).

A fórmula mais corrente para se definir as capacidades – saber ser, saberes sociais, capacidades de se comunicar, representações – consiste em justapor a palavra “saber” a uma ação ou a um verbo de ação (STROOBANTS *apud* ROPÉ; TAUGUY, 2001).

Henri Pestalozzi (1746-1827), um pedagogo suíço, idealizou a educação como o desenvolvimento natural, espontâneo e harmônico de todas as capacidades (inteligências) humanas, que se revelam nas atividades da cabeça, das mãos e do coração (*head, hand e heart*), isto é, na vida intelectual, psicomotora e moral do indivíduo.

Bloom *et al.* (1973; 1979) desenvolveram uma classificação de objetivos educacionais baseada em três domínios:

- a) cognitivo: objetivos vinculados à memória e ao desenvolvimento de capacidades intelectuais;
- b) afetivo: objetivos que descrevem mudanças de interesses, atitudes e valores; e
- c) psicomotor: objetivos relacionados ao desenvolvimento de habilidades manipulativas ou motoras.

Por outro lado, Gagné *et al.* (1984) classificaram os objetivos educacionais em cinco categorias, de acordo com as capacidades humanas a serem desenvolvidas:

- a) habilidades intelectuais;

- b) estratégias cognitivas;
- c) conhecimento ou informação verbal;
- d) habilidades motoras; e
- e) atitudes.

Durand (1998; 1999), usando das prerrogativas de Pestalozzi, construiu o conceito de competência baseado em três dimensões: conhecimento, habilidade e atitude. Estas dimensões englobam questões técnicas, bem como a cognição e a atitude, relacionadas ao trabalho. Portanto, a competência relaciona-se ao conjunto de conhecimentos, habilidades e atitudes interdependentes e necessárias à consecução de determinado propósito.

Durand (1999) acrescenta, ainda, que o desenvolvimento de competências ocorre por meio da aprendizagem individual e coletiva, envolvendo as três dimensões do modelo, ou seja, pela assimilação de conhecimentos, integração de habilidades e adoção de atitudes relevantes para um contexto organizacional específico ou para a obtenção de alto desempenho em um ambiente acadêmico ou empresarial.

A Figura 14 elucida o conceito de competência postulado por Durand (1999), enfocando o caráter de interdependência e complementaridade entre as dimensões do modelo (conhecimentos, habilidades e atitudes), além da necessidade de aplicação conjunta dessas dimensões no âmbito de um objetivo qualquer.

Conforme Durand (1999), a dimensão “conhecimento” corresponde a uma série de informações assimiladas e estruturadas pelo indivíduo, que lhe permitem “entender o mundo”, ou seja, saber o que a pessoa acumulou ao longo da vida. Essa dimensão do modelo proposto por Durand faz parte do que Bloom *et al.* (1979), em sua taxonomia de objetivos educacionais, denominaram de domínio cognitivo. Para esses autores, conhecimento é algo relacionado à lembrança de ideias ou fenômenos, alguma informação registrada ou acumulada na mente da pessoa. Da mesma forma, Gagné *et al.* (1984), ao também classificarem objetivos instrucionais, fazem referência ao conhecimento como estruturas de informações ou proposições armazenadas na memória do indivíduo.

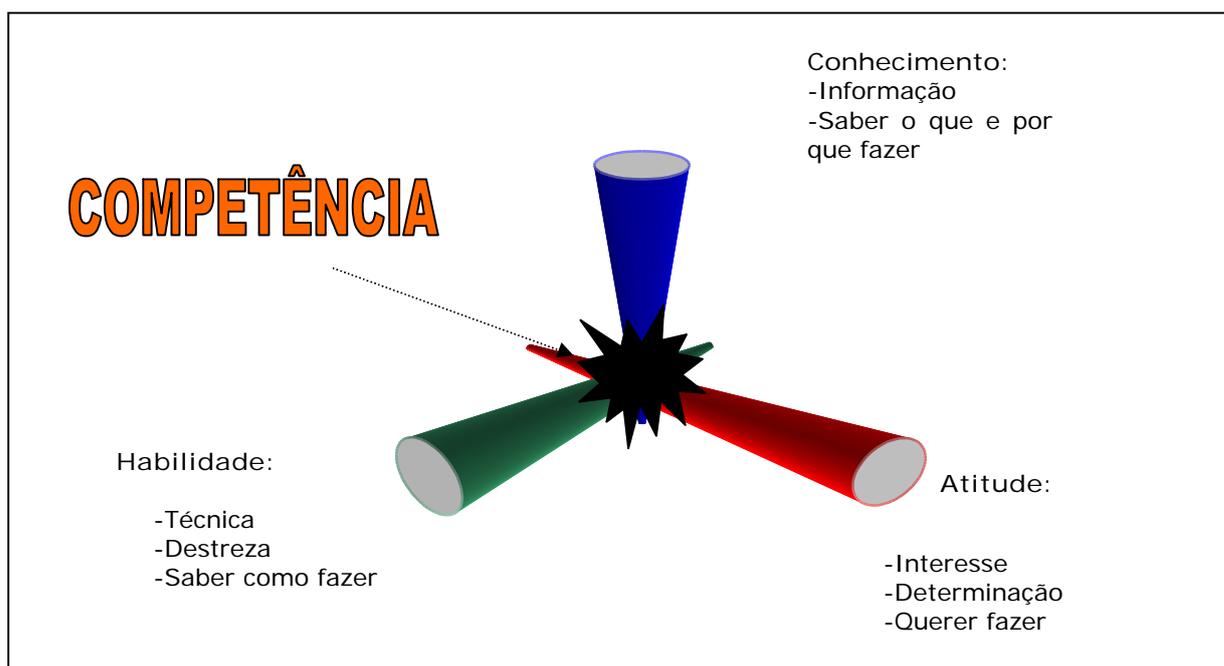


Figura 14: As três dimensões de competência  
Fonte: Durand (1999).

A dimensão “habilidade” está relacionada ao “saber” *como* “fazer algo” (Gagné *et al.*, 1984), ou à capacidade de aplicar e fazer uso produtivo do conhecimento adquirido, ou seja, de instaurar informações e utilizá-las em uma ação, visando atingir um propósito específico (DURAND, 1999).

Segundo Bloom *et al.* (1979), a definição operacional mais comum sobre habilidade é a de que o indivíduo, em suas experiências anteriores pode buscar informações, sejam elas de fatos ou princípios, e técnicas apropriadas para examinar e solucionar um problema qualquer. As habilidades podem ser classificadas como intelectuais, quando abrangerem essencialmente processos mentais de organização e reorganização de informações – por exemplo, em uma conversação ou na realização de uma operação matemática – e como motora ou manipulativa, quando pressupuserem uma coordenação neuromuscular, como, por exemplo, na realização de um desenho ou na escrita a lápis (BLOOM *et al.*, 1979; GAGNÉ *et al.*, 1984).

A “atitude”, terceira dimensão da competência, diz respeito a aspectos sociais e afetivos relacionados às atividades de trabalho. Gagné *et al.* (1984) comentam que atitudes são estados complexos do ser humano que afetam o comportamento em relação às pessoas, coisas e eventos, determinando a escolha

de um curso de ação pessoal. Segundo esses autores, as pessoas têm preferências por alguns tipos de atividades e mostram interesse por certos eventos mais do que por outros. O efeito da atitude é justamente ampliar a reação positiva ou negativa de uma pessoa, ou seja, sua predisposição em relação à adoção de uma ação específica. Essa última dimensão do conceito de competência sugerido por Durand (1999) faz parte do que Bloom *et al.* (1973), em sua taxonomia de objetivos educacionais, denominaram de domínio afetivo, ou seja, aquele relacionado a um sentimento, uma emoção ou um grau de aceitação ou rejeição da pessoa em relação aos outros, a objetos ou a situações.

### **2.3.3 A classificação de competência**

A pluralidade de definições e de aplicações e o desenvolvimento muito rápido do tema sugerem uma classificação para diferentes conceitos e tipos de competências, proporcionando um aprendizado mais ágil e organizado. A classificação proposta por Resende (2000), ainda que muito abrangente, não pode ser considerada como completa; porém, nela estão todos os atributos, requisitos e fatores que podem ser incluídos no conceito mais amplo de competência.

#### **2.3.3.1 Classificação quanto ao domínio e aplicação**

- a) pessoas potencialmente competentes: desenvolveram e possuem características, atributos e requisitos, tais como conhecimentos, habilidades e habilitações, mas não conseguem aplicá-los objetivamente na prática, ou não tiveram a oportunidade de mostrar resultados nas ações e em seus trabalhos. Um exemplo é uma pessoa que aprende o idioma estrangeiro, mas não consegue trabalho que requer aplicação desse conhecimento;
- b) pessoas efetivamente competentes: são as que aplicam essas

características atributos e requisitos e mostram claramente resultados satisfatórios. Como exemplo, um mecânico de automóvel que identifica e resolve rapidamente os problemas apresentados no veículo.

### 2.3.3.2 As categorias de competência

- a) técnicas: de domínio de alguns especialistas. Exemplo: saber como dirigir carretas conforme o tipo de carga é competência específica de motoristas de transporte de cargas;
- b) intelectuais: competências relacionadas com aplicação de aptidões mentais. Exemplos: ter presença de espírito; ter capacidade de percepção e discernimento nas situações;
- c) cognitivas: competência que é um nicho de capacidade intelectual com domínio de conhecimento. Exemplos: saber lidar com conceitos e teorias; saber generalizações; saber aplicar terminologia e elaborar classificações;
- d) relacionais: competências que envolvem habilidades práticas de relações e interações. Exemplos: saber relacionar-se em diversos níveis; saber interagir com diferentes áreas;
- e) sociais e políticas: competências que envolvem, simultaneamente, relações e participações em sociedade. Exemplos: saber manter relações e convivências com pessoas, grupos e associações; saber exercer influência em grupos sociais para objetivos de interesses de associações, comunidades e regiões;
- f) didático-pedagógicas: competências voltadas para educação e ensino. Exemplos: saber ensinar e treinar, obtendo resultado de aprendizagem; saber tornar interessantes as apresentações; saber planejar aulas de acordo com preceitos pedagógicos.
- g) metodológicas: competências na aplicação de técnicas e meios de organização de atividades e trabalhos. Exemplos: saber organizar o trabalho da equipe; saber definir roteiros e fluxos de serviços; saber

elaborar normas de procedimentos.

- h) de lideranças: são competências que reúnem habilidades pessoais e conhecimentos de técnicas de influenciar e conduzir pessoas para diversos fins ou objetivos na vida profissional ou social. Exemplos: saber obter adesão para causas filantrópicas; saber organizar e conduzir grupos comunitários.
- i) empresariais e organizacionais: são as competências aplicadas a diferentes objetivos e formas de organização e gestão empresarial. Pode-se classificá-las das seguintes maneiras:
- *core competencies* ou competências essenciais: são competências de gestão empresarial, comuns a todas as áreas ou a um conjunto delas. Exemplos: competência estratégica, competência logística,
  - de gestão: são competências específicas do nível gerencial, de áreas ou atividades fins e de apoio das empresas. Exemplos: competência de gestão de pessoas e competência de gestão da qualidade,
  - gerenciais: são capacitações mais específicas da competência de gestão, compreendendo habilidades pessoais e conhecimentos de técnicas de administração ou gerenciamento, de aplicação em situações de direção, coordenação ou supervisão. Exemplos: capacidade de conduzir reuniões produtivas de trabalho, saber administrar, convergir ações para resultados comuns, e
  - requeridas pelos cargos: são as competências gerais e específicas requeridas aos ocupantes dos diversos cargos da empresa. Exemplos: saber dimensionar peças (inspetores, técnicos ou mecânicos de manutenção) e saber classificar documentos contábeis (auxiliar de tesouraria).

Zarifian (1999) sustenta que não se pode desprezar a dimensão de toda a equipe no processo produtivo. Em função disso, propõe cinco diferentes competências em uma organização, conforme quadro 3.

- 1) Competências sobre processos: os conhecimentos sobre o processo de trabalho;
- 2) Competências técnicas: conhecimentos específicos sobre o trabalho que precisa ser realizado;
- 3) Competências sobre a organização: Saber organizar os fluxos de trabalho;
- 4) Competências de serviço: aliar a competência técnica à seguinte pergunta: qual o impacto que este produto ou serviço terá sobre o consumidor final?
- 5) Competências sociais: saber ser, incluindo atitudes que sustentam os comportamentos das pessoas. O autor identifica três domínios dessas competências: autonomia, responsabilização e comunicação.

Quadro 3: As cinco diferentes competências na organização  
Fonte: Adaptado de Zarifian (2000).

### 2.3.4 A identificação das competências individuais

Sparrow e Bognanno (1994) estabeleceram uma classificação das competências sob a forma dinâmica, conforme a sua relevância e a influência das inovações tecnológicas. Assim, as competências estão inseridas em um ciclo de relevância ao longo do tempo, classificadas conforme a seguir:

- emergentes: competências que não eram relevantes até então, mas que a orientação estratégica da organização ou o desenvolvimento tecnológico as enfatizarão em um futuro próximo. Exemplos: domínio de idiomas estrangeiros, capacidade de navegar na internet e autogerenciamento da carreira profissional;
- declinantes: competências que constituíram parte da empresa em um passado recente, mas que se tornarão cada vez menos importantes, devido a mudanças na estratégia ou na tecnologia. Exemplos: capacidade de datilografar e de exercer controle burocrático;
- estáveis ou essenciais: competências fundamentais para o funcionamento da organização, que permanecem relevantes ao longo do tempo. Exemplos: raciocínio lógico e capacitações ligadas ao negócio da empresa;

- transitórias: competências que, embora essenciais em momentos críticos de transição, não estão diretamente relacionadas ao negócio da organização. Exemplos: capacidade de conviver com a incerteza, administrar o *stress* e trabalhar sob pressão.

Nisembaum (2000) afirma que é importante poder diferenciar as competências essenciais das não-essenciais. Ao identificar as essenciais, a empresa consegue melhor direcionar e focar a atenção no que contribui para o seu sucesso competitivo a longo prazo.

Como as competências são instrumentos fundamentais para o desenvolvimento de uma organização, Nisembaum (2000) sugere diferentes meios para sua identificação. Segundo esse autor, pode ser por meio de um modelo de questionário para auxiliar as chefias na definição de seu momento atual e as necessidades que terão de se aprofundar em determinadas competências, ou ainda, da estruturação de cada competência por níveis de atuação. Todavia, destaca o autor, os fatores mais importantes são como elas são identificadas e, que não surjam de uma lista genérica, mas das contribuições esperadas nas posições avaliadas. Seguindo tais premissas, Nisembaum (2000) propõe um modelo flexível de competências com foco estratégico:

- analisar toda a informação pertinente ao trabalho a serem revistos à luz do Modelo de *Performance* definido;
- desenvolver as premissas para o presente e futuro dos trabalhos em análise, com relação à aspiração estratégica da empresa e às competências essenciais definidas anteriormente;
- juntar toda a informação disponível em relação aos trabalhos a definir;
- desenvolver o conjunto de resultados dos trabalhos, incluindo os critérios de qualidade (indicadores) para cada resultado;
- construir o conjunto de competências individuais/específicas relacionadas com os trabalhos analisados, que por sua vez dão sustentação às competências essenciais, e estabelecer indicadores de desempenho para cada competência;
- determinar o conjunto de papéis relacionados aos trabalhos em análise por meio de uma avaliação dos resultados obtidos;
- construir um ou mais modelos genéricos de competências de trabalho;

- apresentar os resultados do projeto, verificando sua integração aos demais sistemas de recursos humanos.

### 2.3.5 O aprendizado nas organizações

A necessidade de mudança contínua nas organizações, enfatizada pelos autores acima referidos, há muito tempo é uma preocupação central entre os teóricos do aprendizado organizacional. Assim como os indivíduos, as organizações precisam “sempre confrontar novos aspectos de suas circunstâncias” (COHEN; SPROULL, 1991 *apud* NONAKA; TAKEUCHI, 1987).

Há uma variedade de abordagens sobre aprendizagem nas organizações. Para Argyris e Schön (1978, p. 116) “aprendizagem organizacional é um processo de detecção e correção de erros”. Ela baseia-se nas experiências de erros e acertos e, ainda, pode ocorrer através de *insights* e conhecimentos compartilhados (STATA, 1989). Nesse caso, as experiências do passado contribuem sobremaneira para esse processo.

Para Peters (1998), aprender significa entender o passado. Por isso, ao estar capacitada no presente e consciente do passado, a organização tende a preparar-se adequadamente para o futuro.

Steil (2002, p. 57) faz uma distinção entre as expressões “aprendizagem organizacional” e “organizações de aprendizagem”. Para a autora a aprendizagem organizacional “objetiva descrever e compreender processos e comportamentos, e é pautada pelo rigor científico (abordagem normativa, descritiva)”. Já as organizações de aprendizagem, buscam “desenvolver um estado ideal, um conjunto de recomendações baseado em experiências de empresas de consultoria sobre as melhores práticas para se criar uma organização que aprende (abordagem prescritiva)” (*ibidem*, p. 57).

Senge (1990) propôs um modelo prático de organização que aprende. Argumentou que a organização que aprende tem a capacidade de aprendizado gerativo (ou ativo) e de aprendizado adaptativo (ou passivo), como as formas sustentáveis de vantagem competitiva. Segundo Senge (1990) são necessários os

seguintes aspectos para se desenvolver uma organização que aprende:

- adotar o raciocínio sistêmico;
- estimular o domínio pessoal das próprias pessoas;
- trazer à superfície os modelos mentais predominantes na organização e questioná-los;
- desenvolver uma visão compartilhada; e
- facilitar o aprendizado da equipe.

Entre essas cinco disciplinas o autor enfatiza a importância do raciocínio sistêmico como a disciplina que integra as outras disciplinas, fundindo-as em um conjunto coerente de teoria e prática. Afirma também, que o raciocínio sistêmico é uma “alternativa filosófica ao reducionismo que permeia a cultura ocidental – a busca de respostas simples para perguntas complexas [...]” (SENGE, 1990, p. 185).

A aprendizagem nas organizações ocorre, principalmente, pelo acesso ao conhecimento e à tecnologia de informação e comunicação. Este acesso pode depender das conexões existentes dentro das organizações e entre elas, entre diferentes departamentos, setores e/ou equipes de trabalho ou por meio da interação direta com pessoas que possuem o conhecimento tácito ou acesso as suas rotinas.

Muitos conhecimentos são codificados e podem ser acessados e usados sem a interação direta com a fonte. As transferências de conhecimento codificadas correspondem a um grande compartilhamento de tecnologia, e os esforços para promover a codificação do conhecimento, podem ter impactos importantes na produtividade, no crescimento e na inovação.

A codificação do conhecimento tem por objetivo torná-lo acessível, inteligível e o mais claro e organizado possível àqueles que dele necessitam. A comunicação, os canais efetivos de informação e a transmissão de experiências, dentro das organizações e entre elas são fundamentais para a difusão e o compartilhamento do conhecimento.

Em muitas organizações o problema reside justamente neste ponto, ou seja, nos entraves e dificuldades de comunicação.

O maior desafio na implantação da gestão de conhecimento está na aprendizagem organizacional, no sentido da compreensão e assimilação dos processos gerenciais e da respectiva ação com base nas informações disponíveis,

por parte das pessoas que nela atuam.

Mas há como consenso entre os autores que tratam de aprendizado organizacional, a definição de que o aprendizado é um processo de mudança adaptativo influenciado pela experiência passada, concentrado no desenvolvimento ou na modificação das rotinas e apoiado na memória organizacional (NONAKA; TAKEUCHI, 1997).

Tal aspecto é relevante, em função de novos aspectos sociais, políticos e econômicos. Uma mudança que perpassa a gestão das mais diversas organizações está sendo estabelecida.

Para atender as demandas crescentes da sociedade, muitas organizações e, para o escopo desse trabalho, especialmente, as organizações públicas estão optando por um modelo de gestão mais contemporâneo, voltado para o pensamento estratégico, e à gestão de resultados, o que as conduz à busca de inovação e aprendizagens contínuas.

Dessa forma, as organizações procuram comportamentos e modos de atuação diferentes, visando se adequar a esta nova realidade (SILVA, 2001).

Para Silva Junior (2006) essas rápidas mudanças têm ocasionado problemas à administração pública burocrática e, como alternativa, surge a administração pública gerencial, fortemente orientada pela eficiência e qualidade na prestação de serviços públicos e pelo desenvolvimento de uma cultura gerencial.

Sob essa perspectiva é que se tem implantado reformas administrativas, a fim de reduzir a crise evidenciada pelo gerenciamento por intermédio do modelo burocrático, objetivando responder às pressões das novas demandas sociais.

Considera-se que o elemento crucial dessa mudança seja a aprendizagem coletiva e, acredita-se, que as organizações do setor público possam se transformar em organizações de aprendizagem, com a finalidade de obter o novo conhecimento essencial para o enfrentamento das novas demandas da sociedade.

Nesse sentido, é preciso que as organizações públicas tornem-se organizações intensivas em conhecimento, as quais são definidas como aquelas cujas atividades de trabalho são desenvolvidas sob a natureza predominantemente cognitiva. Nessas organizações o fator de produção preponderante é o conhecimento.

Santos (2005) caracteriza as organizações intensivas em conhecimento sob

três pontos de vista:

- a) epistemológico: do conhecimento tácito para o conhecimento explícito;
- b) ontológico: do conhecimento individual para o conhecimento organizacional; e
- c) gnosiológico: do conhecimento operacional para o conhecimento estratégico.

Segundo os autores Choo (2006), Lytras e Pouloudi (2006), Nissen e Levitt (2002) e a OECD (2006), as organizações intensivas em conhecimento são caracterizadas como:

- a) fundamentadas em conhecimentos (tácitos e explícitos) criados no ambiente interno. É importante destacar que há múltiplas fontes de conhecimentos internos: pessoas, cultura organizacional, sistemas administrativos, sistemas computacionais, rotinas, procedimentos, entre outros. Absorvem também do ambiente externo, inúmeros conhecimentos: dos clientes, fornecedores, concorrentes, marca, imagem, cidadãos e sistemas de CT&I. São organizações que em seu alicerce têm a gestão do conhecimento como uma política catalítica. Estruturam-se em torno de resultados e não de tarefas e gerenciam as suas bases de conhecimento, melhorando a eficácia, as suas capacidades de inovar, a qualidade e a equidade de seus produtos e/ou serviços. Mostram-se dispostas a competir, gerenciando, de forma simultânea, as mudanças tecnológicas e sociais;
- b) que empoderam aqueles que atuam: as decisões referentes ao trabalho são tomadas por aqueles que o executam; estruturam-se em torno de trabalhadores autônomos e de equipes; tem como principal capacidade organizacional a habilidade para mudar; utiliza-se de um despojamento de conceitos de hierarquia, comando e controle; e baseiam-se em menores margens de lucros;
- c) que ocupam fatias de mercado e posições competitivas altamente vulneráveis: distinguem-se por migrarem de uma produção em massa para uma produção em pequenos lotes; apresentam uniformidade para a produção flexível com variedade de produtos; migram da produção de grandes estoques para a produção de pequenos estoques, como

também para uma produção voltada à demanda; percebe-se enfim, que há integração horizontal com subcontratação de terceiros;

- d) que evoluíram do estágio de redução de custos, por meio do controle dos salários, para o estágio de aprendizagem integrada ao planejamento de longo prazo: passaram do pagamento por função para o pagamento ligado a resultados e ultrapassaram da tarefa única, para múltiplas tarefas;
- e) que migraram da especialização de tarefas para eliminação da delimitação de tarefas: evoluíram da desqualificação profissional para a fase de longa capacitação e educação continuada e incorporaram o conceito de aprendizagem organizacional;
- f) que, de forma análoga, evoluíram da irresponsabilidade no desenvolvimento das atividades de trabalho para a corresponsabilidade do trabalhador: migraram do regime da autocracia para o regime da meritocracia, da liderança participativa.

As organizações intensivas em conhecimento privilegiam o conhecimento e a inovação, rompendo com as tradicionais estruturas e modelos administrativos que se respaldavam na estrutura burocrática.

Por outro lado, segundo Weber (1971), as organizações burocráticas apresentam as seguintes características:

- a) a formalização;
- b) a especialização;
- c) a centralização;
- d) a dependência da padronização de processos de trabalho para coordenação organizacional; e
- e) a adequação ao trabalho eficiente de rotinas.

Dentro da organização estas características podem gerar resistência, tensão, pouca responsabilidade e baixa motivação por parte dos indivíduos que nela atuam. Além disso, a burocracia pode inibir a iniciativa das pessoas e ser inadequada em momentos de incerteza e transformações.

Por parte de alguns psicólogos sociais, há posicionamentos argumentando que uma estrutura organizacional orgânica, orientada para a participação, pode ser mais eficaz do que a burocracia no sentido de estimular a motivação (McGREGOR,

1960; LIKERT, 1961; ARGYRIS, 1964 *apud* NONAKA e TACKEUCHI, 1987).

Assim, mais do que uma proposta teórica de organização de aprendizagem é preciso criar nas estruturas públicas condições capacitadoras para a criação do conhecimento organizacional.

Para Nonaka e Takeuchi (1987) são cinco as condições que promovem a espiral do conhecimento:

- a) intenção organizacional: definida como a aspiração de uma organização às suas metas. Normalmente, os esforços para alcançar a intenção assumem a forma de estratégia dentro de um contexto organizacional. Do ponto de vista da criação do conhecimento organizacional, a essência da estratégia está no desenvolvimento da capacidade organizacional de adquirir, criar, acumular e explorar o conhecimento. O elemento mais crítico da estratégia é a conceitualização de uma visão sobre o tipo de conhecimento que deve ser desenvolvido e a operacionalização desse conhecimento em um sistema gerencial de implementação. A intenção organizacional fornece o critério mais importante para julgar a veracidade de um determinado conhecimento. Se não fosse a intenção, não seria possível julgar o valor da informação ou do conhecimento percebido ou criado. No nível organizacional a intenção é expressa por padrões organizacionais ou visões que podem servir para avaliar e justificar o conhecimento criado. A intenção é necessariamente carregada de valor. Para criar conhecimento, a organização precisa estimular o compromisso dos seus funcionários, formulando uma intenção organizacional e propondo-lhes essa intenção;
- b) autonomia: significa agir de forma autônoma conforme as circunstâncias. Ao permitir essa autonomia, a organização amplia a chance de introduzir oportunidades inesperadas. Aumenta também a possibilidade de os indivíduos automotivarem-se para criar novo conhecimento. Além disso, indivíduos autônomos atuam como parte da estrutura holográfica, na qual o todo e cada parte compartilham as mesmas informações. Ideias originais emanam de indivíduos autônomos, difundem-se dentro da equipe, transformando-se então em ideias organizacionais. Do ponto de vista da criação do conhecimento, essa organização é mais propensa a

manter maior flexibilidade ao adquirir, interpretar e relacionar informações e pode ser representada, de forma análoga, como um sistema autopoético onde os sistemas orgânicos vivos são compostos de vários órgãos que são, também, formados por inúmeras células. Os relacionamentos entre sistemas e órgãos e, entre órgãos e células, não são do tipo dominador-subordinado, nem do tipo global. Cada unidade, como uma célula autônoma, controla todas as mudanças que ocorrem continuamente dentro de si mesmas. Além disso, cada unidade determina suas fronteiras por intermédio da autorreprodução. Essa natureza autorreferencial é a perfeição do sistema autopoético. Da mesma forma que em um sistema autopoético, indivíduos autônomos e grupos, em organizações criadoras do conhecimento, estabelecem as fronteiras de suas tarefas por conta própria, a fim de buscar a meta definitiva expressa na mais elevada intenção da organização;

- c) as flutuações e o caos criativo que estimulam a interação entre a organização e o ambiente externo: a flutuação é diferente da desordem total e é caracterizada pela ordem sem recursividade (aquela cujo padrão é difícil de prever inicialmente). Se as organizações adotam uma atitude aberta em relação aos sinais ambientais, podem explorar a ambiguidade, a redundância ou os ruídos desses sinais para aprimorar seu próprio sistema de conhecimento. Quando a flutuação é introduzida em uma organização, seus membros enfrentam um colapso – interrupção do estado de ser habitual e confortável – de rotinas, hábitos ou estruturas cognitivas que influenciam no desenvolvimento da percepção humana. Isso leva a um questionamento sobre o pensamento e as perspectivas fundamentais que permitem aos funcionários questionarem a validade de suas atitudes básicas em relação ao mundo. Este processo contínuo de questionamento e reconsideração de premissas existentes por cada membro da organização estimula a criação do conhecimento organizacional e, é chamado de ordem a partir do ruído ou ordem a partir do caos. Deve-se observar que os benefícios do caos – natural, quando gerado por uma crise real ou criativo, quando gerado intencionalmente – só podem ser percebidos quando os

membros da organização têm habilidade para refletir sobre suas ações. Sem reflexão, a flutuação tende a levar ao caos destrutivo. Schon (1983) afirma que “uma pessoa que reflete quando age, transforma-se num pesquisador no contexto prático. Não depende das categorias de teoria e técnicas estabelecidas, mas constrói uma nova teoria específica ao caos” (op.cit., p. 68). Assim, a organização criadora do conhecimento precisa institucionalizar essa reflexão na ação, durante esse processo, para tornar o caos realmente criativo;

- d) a redundância: entendida como a existência de informações que transcendem as exigências operacionais imediatas dos membros da organização, é a quarta condição que possibilita que a espiral do conhecimento ocorra em nível organizacional. Nas organizações, a redundância refere-se à superposição intencional de informações sobre atividades da organização, responsabilidades da gerência e sobre a organização como um todo. Para que se crie conhecimento organizacional é preciso que um conceito criado por um indivíduo ou por um grupo seja compartilhado por outros indivíduos que, talvez, não precisem do conceito imediatamente. O compartilhamento de informações redundantes promove o compartilhamento de conhecimento tácito, pois os indivíduos conseguem sentir o que os outros estão tentando expressar. Nesse sentido, a redundância de informações acelera o processo de criação do conhecimento. A redundância é importante, sobretudo, no estágio de desenvolvimento do conceito, quando é essencial expressar imagens baseadas no conhecimento tácito. Nesse estágio, as informações redundantes permitem que os indivíduos invadam mutuamente suas fronteiras funcionais e ofereçam recomendações ou forneçam novas informações de diferentes perspectivas. Em suma, a redundância de informações precipita o aprendizado por intrusão na esfera de percepção de cada indivíduo; e
- e) a variedade de requisitos, ou seja, a diversidade interna de uma organização precisa corresponder à variedade e à complexidade do ambiente. A organização enfrentará muitas situações se possuir uma variedade de requisitos, que pode ser aprimorada através da

combinação de informações de uma forma diferente, flexível e rápida e do acesso às informações e todos os níveis da organização. Para maximizar a variedade, todos na organização devem ter a garantia do acesso mais rápido a mais ampla gama de informações necessárias, percorrendo o menor número possível de etapas.

Acredita-se que o desafio seja possibilitar que as organizações públicas consigam, de fato, criar um ambiente propício para gerar e gerir o novo conhecimento. Na proposta do novo método de gestão pública, objeto dessa dissertação de mestrado, pretende-se estabelecer uma estratégia para responder a tal questão.

## 2.4 CONSIDERAÇÕES DO CAPÍTULO

Observou-se a incorporação pela administração pública de conceitos e técnicas utilizadas nas empresas, de forma a ampliar o valor agregado de seus processos, aumentando, conseqüentemente, sua capacidade de atender as necessidades do cidadão e da sociedade em geral de uma forma mais efetiva (item 2.1.4). Esta incorporação dos conceitos e técnicas deve acontecer dentro dos aspectos norteadores da administração pública como apresentado no item 2.1.2 e 2.1.3.

Os produtos (bens/serviços) são resultados de processos de transformação, ou seja, resultados de um sistema que transforma entradas em serviços. A visão da organização e a possível gestão da mesma por meio de seus processos ampliam o foco nos clientes e na sociedade. Os riscos são inerentes a execução das atividades, e a governança das organizações busca reduzir o impacto dos mesmos, quer para a organização, quer para os seus *stakeholders*.

As pessoas são a base de uma organização, e a extração e uso adequado de seus conhecimentos suporta a prevenção e a mitigação dos riscos através de melhoria de processos.

### 3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Neste capítulo serão descritos os procedimentos metodológicos utilizados nessa dissertação de mestrado para a concepção do método de gestão integrada dos riscos. Para tanto, aborda-se: a filosofia e a lógica da pesquisa realizada; a natureza e a caracterização da pesquisa (abordagem do problema, os objetivos e a estratégia e horizonte de tempo da pesquisa); o campo de pesquisa e a coleta de dados; o modo de investigação; a análise e tratamento dos dados; e interpretação dos resultados.

A Figura 15 apresenta, de forma sintética, o delineamento desta pesquisa.

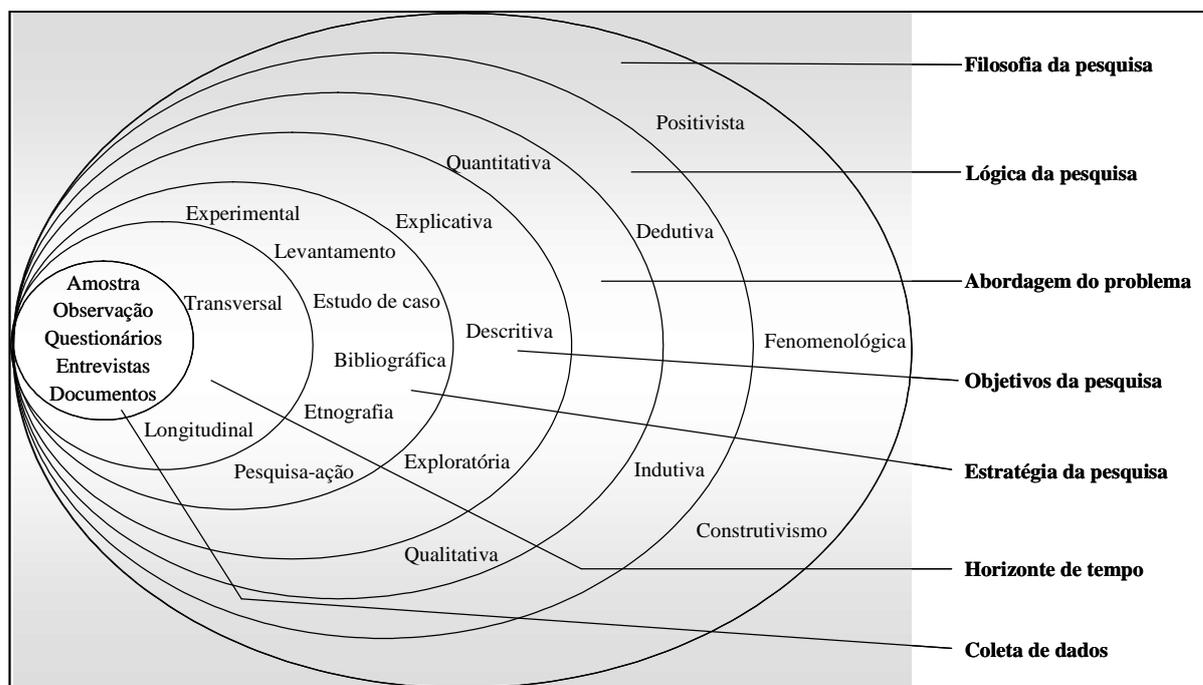


Figura 15: Delineamento da pesquisa  
Fonte: Saunders, Lewis e Thornhill (2003)

Na sequência são descritas cada uma das “camadas” da “cebola” representadas nesta figura.

#### 3.1 FILOSOFIA E LÓGICA DA PESQUISA

Dentre as correntes filosóficas propostas por Saunders, Lewis e Thornhill (2003) – fenomenológica, construtivista e positivista – a pesquisa, aqui desenvolvida, utiliza a filosofia construtivista ao propor de forma participativa a construção do conhecimento relativo à concepção do método de gestão integrada de riscos.

Nessa dissertação utilizou-se como lógica de pesquisa o método indutivo, o qual considera que o conhecimento é fundamentado na experiência.

### 3.2 ABORDAGEM DO PROBLEMA E TIPOLOGIA DA PESQUISA

Quanto à abordagem do problema, a pesquisa é qualitativa, já que considera que há uma relação dinâmica entre o mundo real e o sujeito; um vínculo entre o mundo objetivo e a subjetividade do sujeito que não pode ser traduzido em números. A interpretação dos fenômenos e a atribuição de significado são básicas no processo de pesquisa qualitativa. Não requer o uso de método e técnicas estatísticas. O ambiente natural é a fonte direta para a coleta de dados e o pesquisador é o instrumento chave (SOUZA, FIALHO e OTANI, 2007).

Quanto à tipologia da pesquisa, num primeiro momento, trata-se de uma pesquisa exploratória realizada por meio de um levantamento bibliográfico, essencial para criar familiaridade com a proposta desenvolvida. Num segundo momento, trata-se de uma pesquisa explicativa, pois pretende criar um método aceitável a respeito de um fato ou fenômeno: ocupa-se dos porquês deles, aprofunda o conhecimento da realidade para além do que é observado e identifica os fatores que determinam ou contribuem para suas ocorrências. E, no terceiro momento, é prescritiva, porque propõe um novo método que visa explicar conceitos e apontá-los como solução para o problema proposto (MEZZARROBA; MONTEIRO, 2003).

### 3.3 ESTRATÉGIAS DA PESQUISA

Dentre as estratégias de pesquisa propostas por Saunders, Lewis e Thornhill

(2003) – experimental, levantamento, estudo de caso, bibliográfica, etnografia e pesquisa-ação – será utilizado um tipo de pesquisa qualitativa denominado de pesquisa-ação, definido por Thiollent (1997) como sendo:

Um tipo de pesquisa social com base empírica que é concebida e realizada em estreita associação com uma ação ou com a resolução de um problema coletivo e no qual os pesquisadores e os participantes representativos da situação ou do problema estão envolvidos de modo cooperativo ou participativo (ibidem, p. 14).

Segundo Thiollent (1997), a pesquisa-ação é uma estratégia metodológica da pesquisa social, a qual propõe ampla e explícita interação entre o pesquisador e as pessoas envolvidas na situação investigada; dessa interação resulta a priorização dos problemas a serem pesquisados e das soluções a serem encaminhadas em ações concretas; o objeto de investigação não se constitui em pessoas, mas sim, por meio de situações sociais e seus problemas; o objetivo da pesquisa-ação é resolver ou esclarecer os problemas identificados na situação observada, no caso, a Prefeitura Municipal de Florianópolis. Esta estratégia metodológica justifica-se pela presunção de que a experiência vivenciada pela mestranda à frente da gestão do período analisado deu origem à necessidade de desenvolvimento de um novo método de gestão para a administração pública, objeto central desse trabalho.

Dickens e Watkins (1999) declaram que a ideia de pesquisa-ação, mesmo passados 50 anos desde que Kurt Lewin a propôs, permanece como um “guarda-chuva” para abrigar várias atividades que pretendem promover mudança no grupo.

Para Lewin (1965) a pesquisa-ação consiste num ciclo de análise, fato-achado, concepção, planejamento, execução e mais fato-achado ou avaliação. É então, uma repetição deste círculo inteiro de atividades, realmente uma espiral de tais círculos.

A partir da definição de Lewin (1965) várias outras subseqüentes denotam que outros autores mudaram a definição original para enfatizar aspectos diferentes do processo de pesquisa-ação.

Cunningham (1993) destaca o aprendizado no relacionamento de longo prazo do investigador com um problema. Argyris e Schon (1991) destacam que as intervenções são uma manipulação experimental e a resolução do problema é a meta. Elden e Chisholm (1993) focalizam-se na adaptação de sistemas e na habilidade para inovar. No entanto, a maioria dos investigadores de ação concorda que pesquisa ação consiste em ciclos de planejamento, ação, reflexão ou avaliação,

e mais adiante ação.

Conforme a descrição de autores como: Joe (1998), Linda e Karen (1999), Peters e Robinson (1984) e Thiollent (1997), o processo de pesquisa-ação começa o seu ciclo com a identificação de um problema no seu contexto particular. Frequentemente, do pesquisador é solicitada a capacidade de “quebrar o gelo” por meio de dinâmicas de grupo de forma que os participantes possam interagir sem as amarras, que tradicionalmente, o ambiente e o convívio do cotidiano impõem.

Depois de identificar o problema dentro do contexto, o pesquisador na pesquisa-ação procura levantar os dados pertinentes. As fontes de dados podem incluir entrevistas a outras pessoas no ambiente, medidas complementares ou qualquer outra informação que o investigador considere relevante. Levantando dados sobre um problema da organização, o pesquisador identifica a necessidade de mudança e a direção que esta mudança pode tomar. Seguindo a diretriz de envolvimento, todas as pessoas envolvidas no processo de mudança participam na fase de levantamento de dados.

Depois de levantar os dados, o pesquisador deve analisá-los e, então, gerar possíveis soluções ao problema identificado. Além disso, o pesquisador tem que dar significado aos dados, apresentando um significado à organização. A avaliação por parte dos interessados, no caso a população de Florianópolis, pode levar a uma intervenção, ou o pesquisador de ação pode implementar ações mais estruturadas que criam mudanças dentro do sistema. O pesquisador de ação continua movendo por este ciclo até que se esgote o problema que foi identificado inicialmente (DICKENS; WATKINS, 1999; JOE, 1998; GOLDSTEIN, 1992; THIOLENT, 1997).

Quanto ao horizonte de tempo da pesquisa, optou-se por uma análise transversal de uma administração pública municipal, a Prefeitura Municipal de Florianópolis (PMF), no período de 1997 a 2004.

### 3.4 HORIZONTES DE TEMPO, CAMPO DE PESQUISA E COLETA DE DADOS

A pesquisa desenvolvida tem como campo de investigação, a Prefeitura

Municipal de Florianópolis (PMF) e como unidade de análise e projeto denominado PROGENTE<sup>10</sup>.

Como as pesquisas qualitativas são, caracteristicamente, multimetodológicas (ALVES-MAZZOTI; GEWANDSZNAJDER, 1998; CHIZZOTTI, 2003), foram utilizados diversos procedimentos – denominados aqui de “fontes de evidências”, conforme Yin (2005) – e instrumentos de coleta de dados. Tais fontes de evidências e instrumentos, no entanto, como também os participantes da pesquisa, não foram os mesmos ao longo do estudo, o que pode ser visualizado no quadro 4, a seguir:

<b>Fontes de evidências e instrumentos de coleta de dados utilizados nas pesquisa</b>	
<b>Fases da Pesquisa</b>	<b>Fontes de Evidências e Instrumentos de Coleta de Dados</b>
<b>Fase 1</b> – Compreensão dos fundamentos e dos aspectos relacionados com os temas: propósitos, processos e pessoas.	Pesquisa bibliográfica e análise documental e observação participante.
<b>Fase 2</b> – Desenvolvimento do método preliminar teórico.	
<b>Fase 3</b> – Demonstração do método preliminar teórico através das etapas e subetapas	Análise documental ( relatórios de gestão, resultados de pesquisas de satisfação e outros documentos institucionais), e observação participante .

Quadro 4: Fontes de evidências e instrumentos de coleta de dados utilizados nas fases da pesquisa  
Fonte: Primária (2009).

Quanto aos procedimentos para a coleta de dados, foram utilizados nesta pesquisa as seguintes técnicas e/ou instrumentos:

- pesquisa bibliográfica: obtenção de dados através de fontes secundárias como livros, periódicos, revistas, dissertações e teses;
- análise documental: materiais impressos e divulgados que não receberam tratamento analítico como documentos de arquivos públicos e privados, ofícios, memorandos, gravações e a pesquisa participante que se caracteriza pela interação entre a pesquisadora e os componentes das situações, fatos ou fenômenos investigados. O propósito deste tipo de

<sup>10</sup> Programa de Modernização Gerencial, implantado e executado pela Prefeitura Municipal de Florianópolis no período de 1997 a 2004.

pesquisa é trabalhar na perspectiva da práxis, assim como da inserção da ciência popular na produção do conhecimento científico;

- observação participante: é a técnica de pesquisa de coleta de dados mais adequada ao conhecimento de situações que envolvem relações formais entre instituições e seus públicos, como é o caso de uma Administração Pública. A observação participante é comumente empregada para designar métodos de pesquisa bastante diferentes, o que gera muita controvérsia a respeito do método de sua aplicação.

A pesquisa aplicada nesta dissertação de mestrado, junto a Prefeitura Municipal de Florianópolis, desenrolou-se tendo por princípio que “[...] observação participante refere-se a uma situação onde o observador fica tão próximo quanto um membro do grupo do qual ele está estudando e participa das atividades normais deste” (MANN, 1975, p. 95).

A observação participante resultou na percepção de que, além da necessidade de aprimoramento na gestão por processos e no investimento no capital humano como pontos estratégicos, deve-se utilizar a gestão do risco como um elemento facilitador do processo de gestão. Além disso, indicou que a prática de gestão de risco foi contemplada sem a sistematização proposta, ou seja, tacitamente

## 4 ANÁLISE DOS DADOS E INTERPRETAÇÃO DOS RESULTADOS

### 4.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS SOBRE A OBSERVAÇÃO REALIZADA NA PREFEITURA MUNICIPAL DE FLORIANÓPOLIS (1997 A 2004)

Todo o processo de elaboração do método proposto e que é objeto dessa fase da pesquisa, iniciou-se com o diagnóstico da PMF em 1997 (CAULLIRAUX; YUKI, 2004). O diagnóstico desta fase inicial teve como referência os parâmetros do Prêmio Nacional de Qualidade – práticas, nível de excelência nos quesitos estratégicos, humanos, de natureza diversificada – em toda a administração pública municipal, e serviu como base de entrada para a modelagem de processos, o plano de implementação de um novo método de gestão e o estabelecimento das estratégias para a gestão do capital humano durante o processo.

Nesta época a PMF apresentava uma estrutura constituída por: Chefia do Executivo, Secretarias – órgãos de apoio e finalísticos – Institutos, Fundações e Companhias.

Conforme Caulliraux e Yuki (2004), a síntese do diagnóstico indicou a existência das seguintes deficiências estruturais:

- a) dificuldade no relacionamento entre órgãos da PMF – falta de mecanismos de gestão lateral, ou processo de gestão com visão horizontal – criando dificuldades na operacionalização dos projetos estratégicos;
- b) sobreposição de atribuições;
- c) cúpula estratégica com dificuldades de conduzir a liderança no relacionamento entre a PMF e os Conselhos;
- d) sobrecarga na solução dos problemas sobre a Cúpula Estratégica;
- e) atribuições estratégicas com pouca relevância devido ao foco nas ações operacionais;
- f) dificuldades na resolução de problemas devido a estrutura de poder formal e informal e a falta de procedimentos específicos;
- g) não existência de sistemas nem de processos configurados no núcleo

operacional da maioria dos órgãos;

- h) não existência de uma sistemática de gestão por processos formalizada;
- i) ampla variedade de posicionamento e modelos mentais na formação do Colegiado, não constituindo uma equipe com funções estratégico-gerenciais fortes e funções de tomadores de decisão efetivos.

Com base nesse diagnóstico inicial, que foi reforçado pela percepção do mau desempenho da PMF em relação aos serviços oferecidos aos seus municípios, uma nova concepção de método de gestão tornou-se relevante.

Não se pretendeu desenvolver um método oportunista de manutenção do *status quo*, baseado na burocracia, mas sim um método que pudesse manter a sintonia com os novos rumos propostos pela equipe no seu projeto de governo e com a realidade gerada pelas próprias demandas da sociedade, de complexidade crescente (CAULLIRAUX; YUKI, 2004).

Por outro lado, as mudanças no cenário da administração pública, criadas pela lei da responsabilidade fiscal e novos mecanismos legais de alocação de recursos para saúde e educação, por exemplo, exigiam a busca de novos padrões e novos métodos de gestão de mudanças estruturantes que permitissem atingir novos patamares de desempenho (TROSA, 2001; CAULLIRAUX; YUKI, 2004).

Na busca por esse novo método, o processo de intervenção na PMF procurou migrar de uma atividade focada em algumas ações isoladas no nível estratégico, para um processo amplo de repensar sistemicamente a estrutura organizacional, buscando consolidar uma nova cultura gerencial (CAULLIRAUX; YUKI, 2004).

## 4.2 FASES DA OBSERVAÇÃO PARTICIPANTE

Waddington (1995) considera alguns passos necessários no desenvolvimento de uma observação participante:

- a) conhecer o campo de estudo: o pesquisador deve se interar dos costumes do grupo a ser pesquisado, pois esta é a chave da investigação;

- b) conduzir o campo de estudo: o pesquisador deve enfatizar sua atuação no estabelecimento de boas relações com o grupo pesquisado, o que facilita na obtenção de respostas verdadeiras;
- c) gravando os dados: o pesquisador deve iniciar seu período de aclimatização sem realizar anotações para não promover o constrangimento entre pesquisador-pesquisado. Após este período, onde só serão observados o campo de pesquisa e seus pesquisados, a investigação deve seguir um procedimento rigoroso de anotações dos dados observados e, devem incluir a descrição de pessoas, acontecimentos, diálogos estabelecidos, bem como, suas ações, sentimentos e o surgimento de novas conjecturas;
- d) análise dos dados: a análise e interpretação dos dados são realizadas de forma contextualizada, dialética, procurando-se unir dados observados aos esclarecimentos promovidos pelo processo interativo entre pesquisador-pesquisado; e
- e) vivenciando o campo: quando se realiza uma observação participante, fica difícil o estabelecimento prévio de um momento para encerrar a pesquisa; alguns autores recorrem a saturação dos dados como ponto para decidir pelo seu encerramento.

A partir dessas considerações feitas por Waddington (1995), a observação participante, realizada nesta pesquisa, em vista da concepção do novo método de gestão, denominado PROGENTE, iniciou-se em 1997 – com a definição da intenção organizacional e seus respectivos princípios de gestão: missão, valores, visão de futuro – e, foi desenvolvida até 2003, consolidando a evolução de uma gestão por processos, sistematizados para uma gestão por resultados orientados à sociedade.

Alguns objetivos ficaram evidenciados desde o início da observação participante realizada, conforme abaixo discriminados:

- otimizar a eficiência das atividades executivas inerentes às atribuições da Chefe do Poder Executivo Municipal;
- iniciar um processo de mudança comportamental visando a eficiência gerencial nos diversos níveis da organização;
- capacitar a massa crítica de colaboradores, através de educação e treinamento na área de gerenciamento de processos;

- estruturar a organização para implementar a sistemática de gerenciamento pelas diretrizes;
- difundir internamente os valores que norteiam a ação da equipe de governo;
- implementar uma dinâmica de gestão estratégica.

A Figura 16 apresenta a linha de tempo das iniciativas para implementação de um novo método de gestão na PMF (CAULLIRAUX; YUKI, 2004):

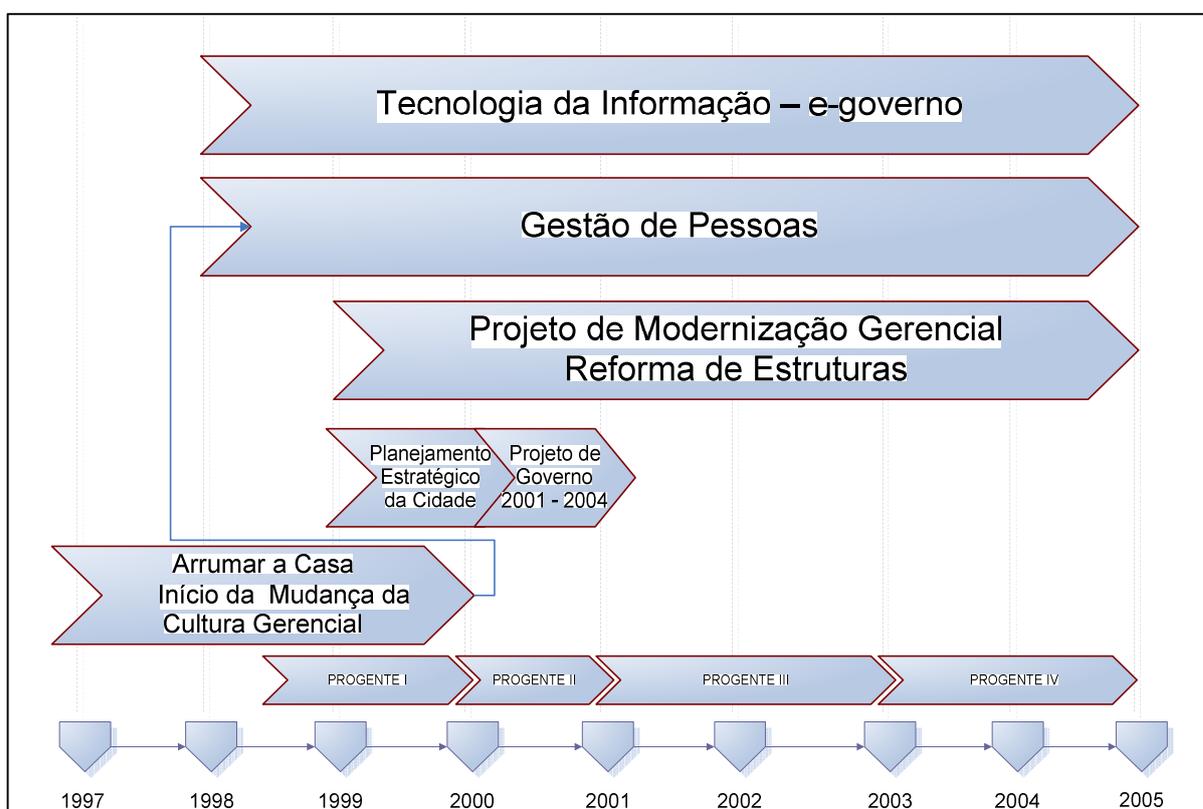


Figura 16: Linha de tempo das iniciativas de implementação do método de gestão  
Fonte: Prefeitura Municipal de Florianópolis (2003).

Conforme demonstrado na Figura 16, o método foi concebido e implementado em 4 (quatro) fases :

- fase I: nesta fase foram realizadas atividades de diagnóstico de *performance* do método de gestão utilizado até então na Administração Municipal e uma pesquisa de clima com os servidores municipais. Ao mesmo tempo, atividades de organização da cúpula estratégica foram desenvolvidas buscando estabelecer uma gestão rigorosa do planejamento e do orçamento municipal estabelecendo uma sistemática gerencial. No âmbito das secretarias foram feitos investimentos no

ambiente de trabalho e na infraestrutura, além do início do mapeamento das atividades para a implantação da gestão por processos;

- fase II: esta fase contemplou uma série de evoluções no sistema de gestão. O projeto de governo proposto desdobrou-se em uma série de projetos estratégicos que passaram a ser geridos por uma estrutura interfuncional – aproximando as secretarias envolvidas na execução dos mesmos projetos – que mesmo não funcionando a contento, possibilitou a governabilidade do novo sistema proposto. Concomitantemente, a cultura de gestão de processos estabeleceu-se a partir do mapeamento dos processos efetuado na fase I, criando uma base de informação que possibilitou repensar a organização no nível de sua estrutura e a otimização da utilização dos recursos humanos, físicos e financeiros;
- fase III: esta fase caracterizou-se pelo reforço à mudança de cultura organizacional de um modelo burocrático para gerencial, exigindo uma sequência de ações consistentes de mudanças, baseadas nas estruturas e processos mais focados nas pessoas, que se concretizaram na criação de uma assessoria de desenvolvimento humano dedicada à capacitação e potencialização dos funcionários municipais; e
- fase IV: nesta fase avançou-se no sentido de intensificar o trabalho na consolidação do novo método de gestão, reforçando-se os projetos de reforma da estrutura organizacional, no reforço dos mecanismos e estruturas de gestão interfuncional.

Subjacente a essas fases, a certeza de que a mudança da cultura de um modelo burocrático para um modelo gerencial exigiria uma sequência de ações consistentes de mudanças, baseadas em pessoas, estruturas e processos.

Assim, procurou-se conceber um novo método de gestão, que passou a ser centrado nos seguintes princípios básicos: simplicidade, inovação, flexibilidade e descentralização, tendo como pano de fundo a busca pela melhoria de todos os aspectos organizacionais.

A implementação da reforma administrativa na PMF exigiu o desenvolvimento de um novo modelo mental, baseado no pensamento sistêmico aplicado nas formas e funções da organização, em seus diferentes componentes organizacionais e de negócio (processos, estrutura organizacional, e processos

decisórios).

Como perspectiva de chegada, a criação de gestão eficaz, eficiente e efetiva dos processos, desdobrada nos seguintes aspectos:

- uniformização do entendimento dos processos, com vistas a padronização e a integração das atividades;
- melhoria na qualidade de atendimento a requisitos de conformidade e na satisfação dos usuários dos processos;
- melhoria através de redesenho/projetos, da relação entre os processos; verticais – decisórios e horizontais – operacionais – finalísticos e de apoio;
- alinhamento da divisão e coordenação do trabalho, orientado para a melhoria na prestação dos serviços;
- a orientação das estruturas a partir das estratégias e dos processos da PMF;
- a necessidade de alinhamento das estruturas organizacionais para uma nova realidade de divisão de trabalho e para a consolidação de uma abordagem de gestão pública mais moderna e inovadora;
- a criação de um sistema de avaliação por indicadores, periodicamente acompanhados e monitorados.

#### 4.3 AS DIMENSÕES DO MODELO ORGANIZACIONAL

Pascale e Athos (1982) propõem a divisão da gestão em sete fatores: estratégia; estrutura; sistemas; habilidades; staff; estilo e valores compartilhados. Os três primeiros são conhecidos como fatores *hard* e os quatro restantes são conhecidos como fatores *soft*.

Por outro lado, Ghoshal e Barlett (1997) propõem uma visão sistêmica baseada nos três P's: processos, propósitos e pessoas.

Da união dessas visões, as dimensões do método proposto tornaram-se: estratégia, estrutura, sistemas, processos, propósitos e pessoas, e funcionaram como “fatores guias” que nortearam, metodologicamente, a concepção do novo

método de gestão da Prefeitura Municipal de Florianópolis, conforme Figura 17.

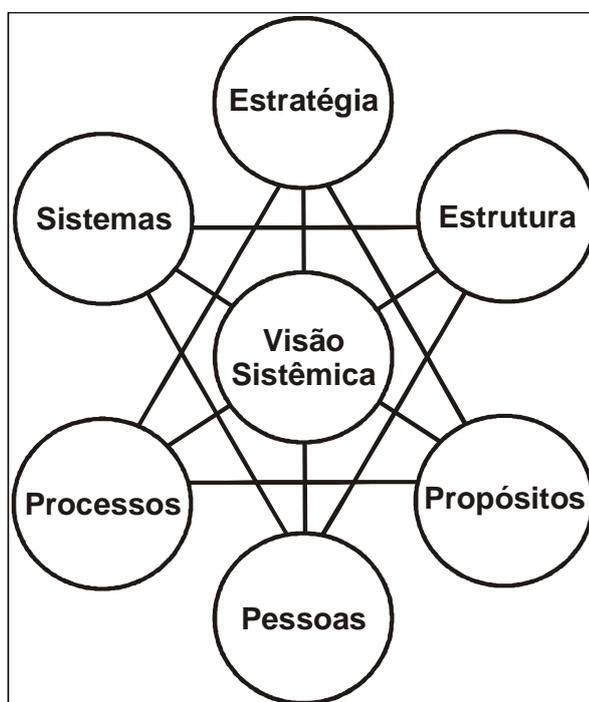


Figura 17: Dimensões de um sistema organizacional  
Fonte: Pascale e Athos (1982); Ghoshak e Barlett (1997).

#### 4.4 A IMPLEMENTAÇÃO DO MÉTODO DE GESTÃO

Na evolução da implementação do novo método de gestão de burocrático para gerencial, o processo de intervenção na PMF migrou de uma atividade focada em ações de nível estratégico, de organização e implementação de mecanismos de gestão estratégica e de algumas ações isoladas em secretarias, para um processo de desdobramento amplo, de repensar a estrutura organizacional com um todo, por meio de intervenções no aspecto técnico e comportamental (CAULLIRAUX; YUKI, 2004).

Após a definição dos propósitos organizacionais e dos princípios de gestão – missão, valores, visão de futuro – e implementação de mecanismos básicos de gerenciamento, suportados por um tripé de planejamento–orçamento–gestão, iniciou-se o trabalho de repensar o futuro da Cidade, por intermédio da realização de um planejamento estratégico de Florianópolis durante o ano de 2000.

Com esse processo foi possível formular um projeto de governo alinhado a uma visão de futuro para a Cidade, além de desenvolver uma consciência de planejamento mais adequada às necessidades latentes do Município.

Desde o início, as bases do novo método de gestão proposto tiveram como referência nacional o Governo do Maranhão e a Prefeitura de Juiz de Fora e como referência internacional Nova Zelândia, Canadá e Estados Unidos.

O consenso foi de que uma proposta de reformulação radical seria algo arriscado por ser muito complexo e criar uma série de desdobramentos de difícil gerenciamento. A decisão, então, foi pelo desenvolvimento de projetos individuais de reforma nas principais funções da Prefeitura.

Além disso, foi considerado que a integração interfuncional seria o grande foco, que deveria ser alcançado através de mecanismos de gestão lateral e concentração de estruturas que contemplassem estruturas de trabalho integradas.

Paralelamente, foram feitos investimentos em tecnologia da informação com objetivo de criar um banco de dados integrado. Mesmo sendo um objetivo natural, convém ressaltar que esta foi uma etapa de extrema complexidade já que a gestão de TI na PMF ocorria de forma dispersa e difusa dentro da estrutura e sem um centro de coordenação.

A implantação do novo método de gestão exigiu, ainda, o desenvolvimento de um novo modelo mental, baseado no pensamento sistêmico e que permeou as equipes de todas as secretarias. O que se buscou foi criar uma sistemática de participação gradual, em que na medida em que os processos e estruturas iam sendo trabalhados junto com o corpo técnico, ações de melhoria e papéis iam sendo definidos e mais claramente entendidos pelos servidores.

No transcorrer da construção e implantação do novo método de gestão e sua evolução no horizonte dos oito anos de mandato a frente da Prefeitura Municipal de Florianópolis, os patamares de desempenho foram bastante variados, conforme já esperado, considerando que obter a maturidade de um método de gestão é um processo a ser percorrido.

Convém ressaltar que as dificuldades que deveriam ser enfrentadas já haviam sido observadas na fase do diagnóstico organizacional, mas a decisão de mudança já estava alicerçada no Colegiado de Gestão.

Por isso, independente das dificuldades a serem enfrentadas, as ações

foram sendo implantadas e, sucessivas vezes, provocaram uma resistência no corpo gerencial e técnico.

E é por isso que se fez a ressalva sobre a decisão de mudança tomada no nível estratégico, já que é imprescindível o apoio e perseverança para concretizar uma mudança cultural como a que se pretendeu.

Não obstante as dificuldades observadas, uma nova cultura gerencial foi assimilada e a *performance* do método pôde ser verificada pela melhoria dos indicadores de qualidade de vida que foram elencados para o controle de todo o processo.

Mas, é justamente em razão das dificuldades observadas na implementação do projeto de reformulação da gestão na PMF, que está se propondo, nessa dissertação de mestrado, um método para a gestão pública, que inclua como diferencial os conceitos de gestão de risco e a governança corporativa, apoiados no uso amplo dos conhecimentos dos indivíduos da organização.

#### 4.5 OS RESULTADOS OBTIDOS PELA APLICAÇÃO DO MÉTODO DE GESTÃO

Após a definição dos propósitos organizacionais e dos princípios de gestão – missão, valores, visão de futuro o modelo foi implementado por mecanismos básicos de gerenciamento, suportados por um tripé de planejamento–orçamento–gestão.

A gestão baseou-se em um conjunto de indicadores que : 1) permitiam o acompanhamento da concretização da Visão definida no planejamento estratégico; e 2) elencavam os Indicadores de Qualidade de Vida.

Indicadores da Visão :

- taxa de atendimento nutricional
- índice de satisfação interna e externa
- índice de inadimplência
- índice de incremento do imposto sobre serviço de qualquer natureza
- índice de utilização de transporte coletivo

- índice de passageiros por quilômetro
- índice das áreas verdes
- índice das vias pavimentadas
- coeficiente de mortalidade infantil
- taxa de reprovação no ensino fundamental
- indicador de atendimento da demanda da educação infantil

#### Indicadores de Qualidade de Vida

- coeficiente de mortalidade infantil
- coeficiente de mortalidade materna
- coeficiente de mortalidade de câncer ginecológico
- coeficiente de mortalidade por doenças infecciosas e parasitárias
- indicador de doação de sangue
- indicador de atendimento da demanda da educação infantil
- indicador da qualidade das creches
- taxa de reprovação no ensino fundamental
- taxa de abandono no ensino fundamental
- percentual de tratamento de esgoto
- percentual de coleta de esgoto
- percentual de fornecimento de água tratada
- percentual de coleta seletiva de lixo
- indicador de balneabilidade
- coeficiente de intoxicação aguda por agrotóxicos
- coeficiente de criminalidade infanto-juvenil

Veja-se a seguir alguns desses indicadores:

Indicador de mortalidade infantil – Programa Capital Criança. Este índice foi sempre apresentado como o indicador síntese da melhoria da *performance* no modelo de gestão da Prefeitura de Florianópolis, já que no desenvolvimento do Programa, nenhum recurso novo foi investido nas ações executadas. O resultado obtido no Programa retrata, sim, uma redefinição no modelo de gestão dos recursos e dos agentes envolvidos.



Figura 18: A Criança - Programa Capital Criança Índice de mortalidade infantil 1996-2004  
 Fonte: Prefeitura Municipal de Florianópolis, 2004

Indicadores da Secretaria da Educação - estão sendo destacados porque junto com a Secretaria da Saúde a Secretaria de Educação foi a que melhor se utilizou do método proposto. Os indicadores definidos atenderam alguns pré-requisitos :

- possibilitar aos gestores uma indicação sobre quais processos precisariam de ações concentradas e mais recursos;
- mensurar o grau de atingimento das metas estratégicas;
- possibilitar uma análise pedagógica sobre os indicadores dos processos de educação;
- garantir o desdobramento da análise dos processos nos diferentes níveis hierárquicos da estrutura organizacional .

Há que ressaltar que foi necessária uma concentração de esforços na criação da cultura de utilização de indicadores como ferramenta de gestão e de apoio à decisão, na rotina das estruturas organizacionais.

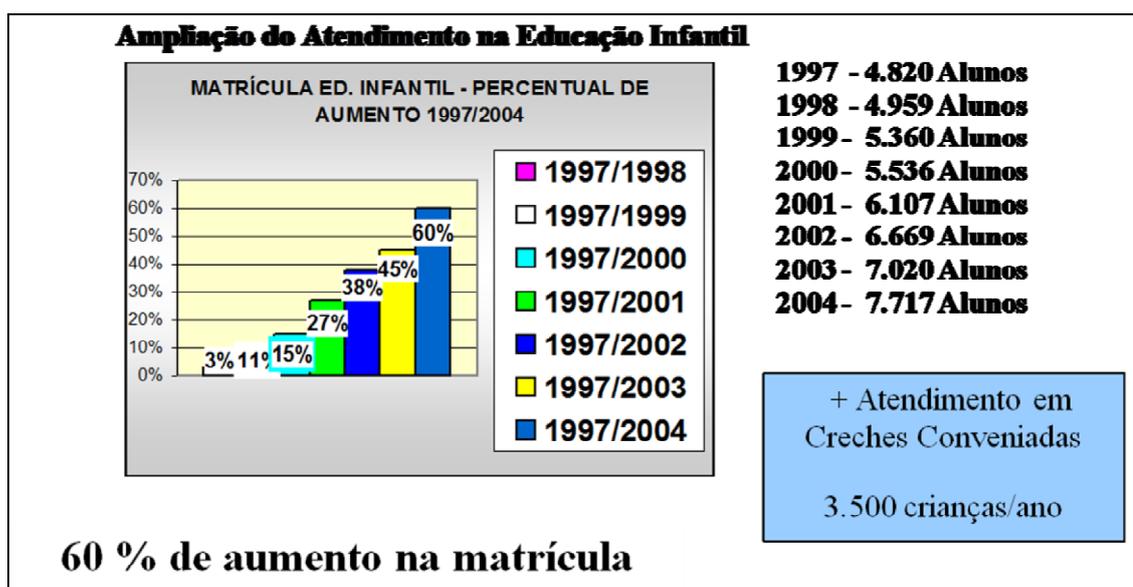


Figura 19: A Criança – Educação Infantil  
 Fonte: Prefeitura Municipal de Florianópolis, 2004

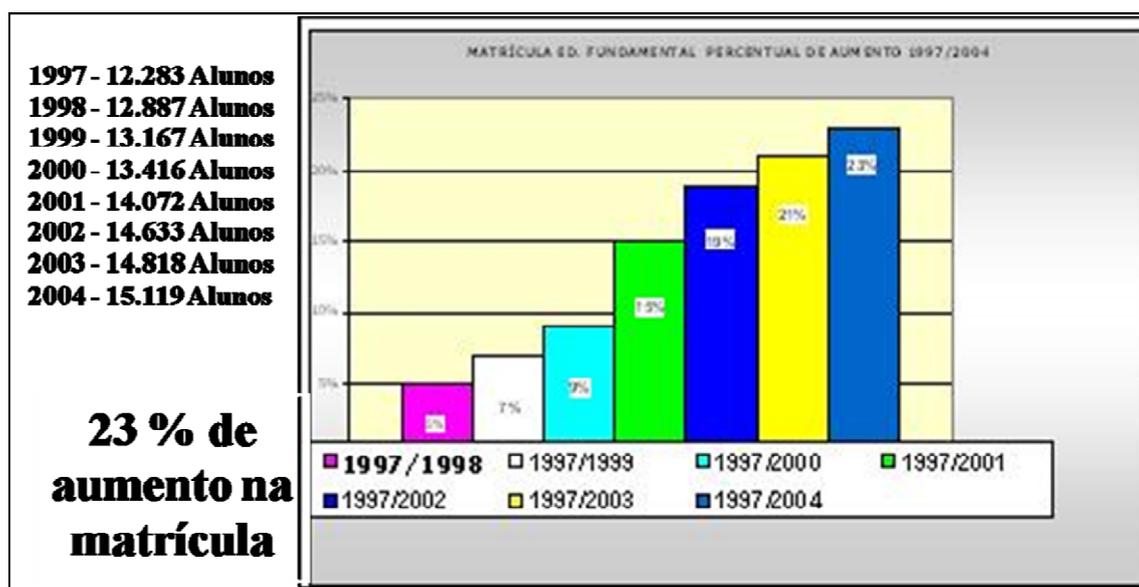


Figura 20: O Escolar – Evolução das matrículas no ensino fundamental  
 Fonte: Prefeitura Municipal de Florianópolis, 2004

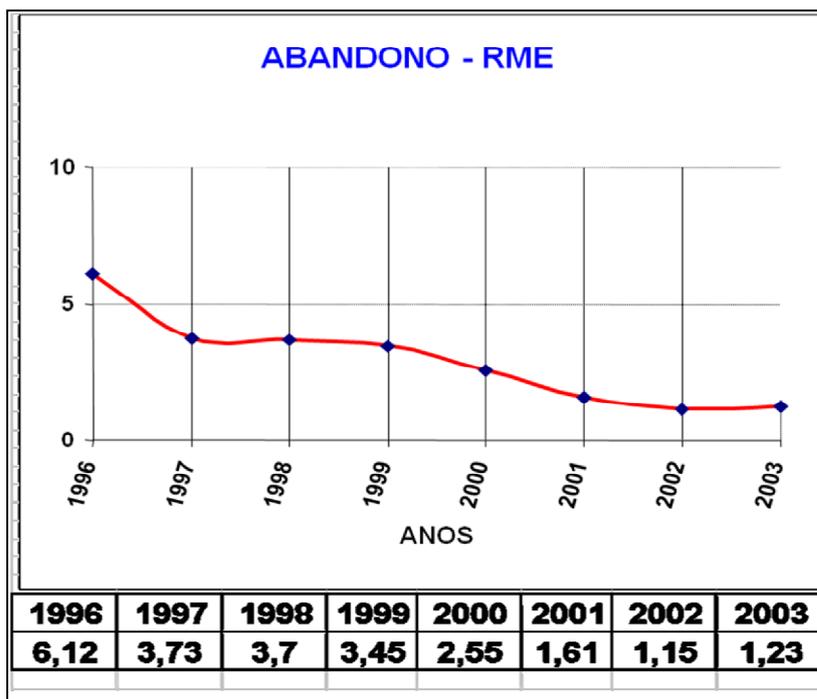


Figura 21: O Escolar - Educação Fundamental - Abandono  
Fonte: Prefeitura Municipal de Florianópolis, 2004

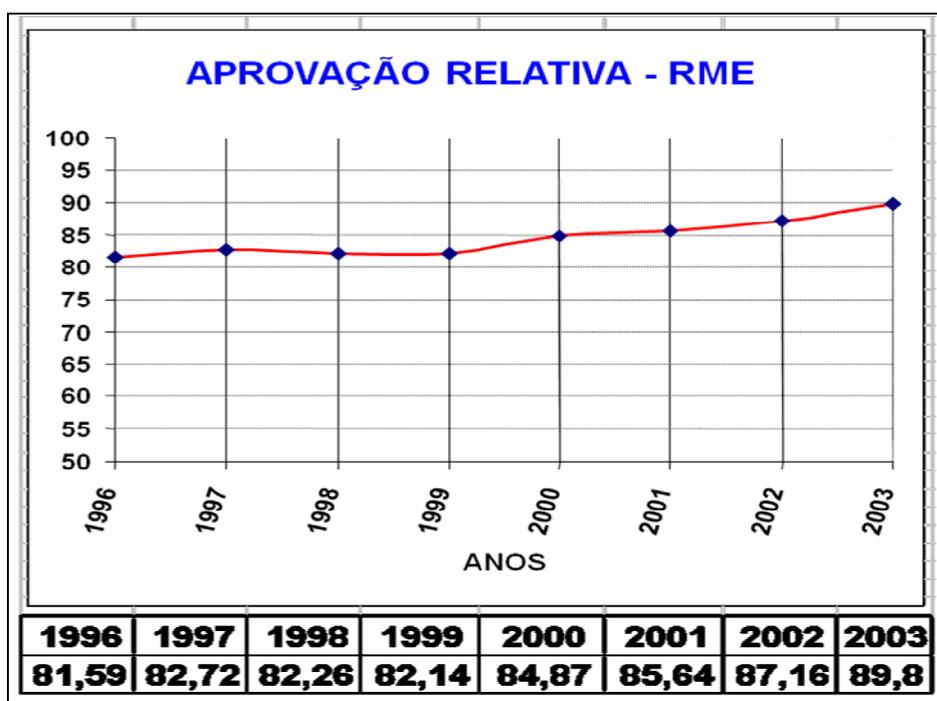


Figura 22: O Escolar - Educação Fundamental – aprovação relativa  
Fonte: Prefeitura Municipal de Florianópolis, 2004

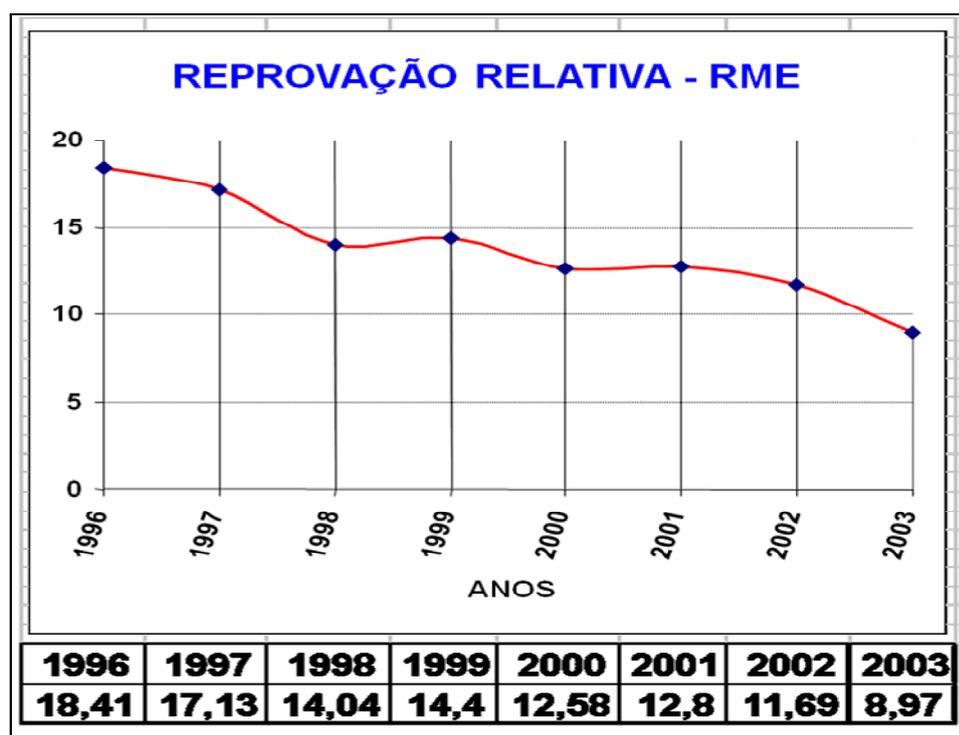


Figura 23: O Escolar - Educação Fundamental – Reprovação relativa  
Fonte: Prefeitura Municipal de Florianópolis, 2004

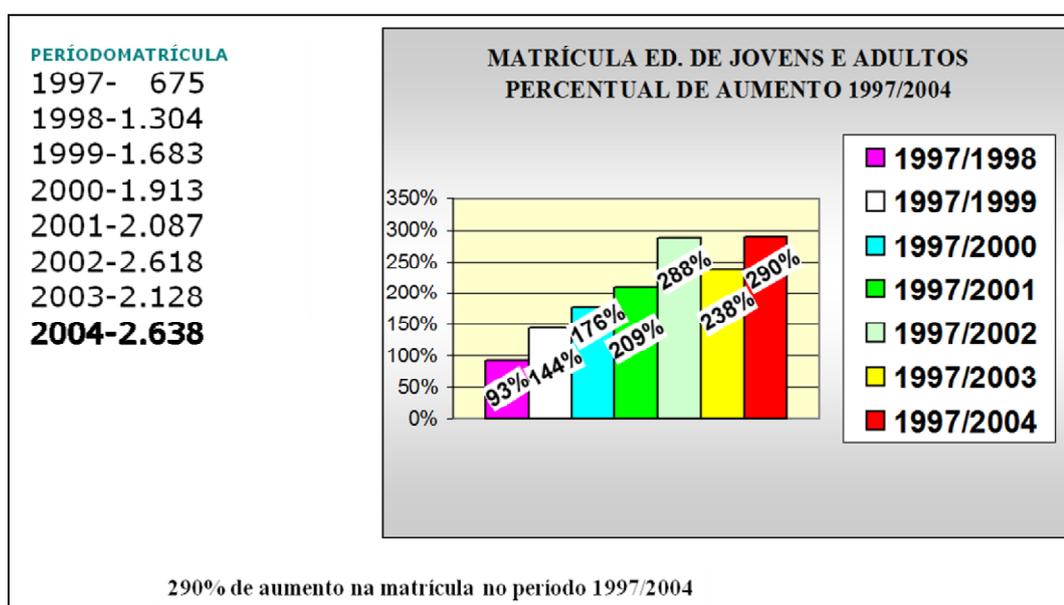


Figura 24: O Adulto - Educação de jovens e adultos  
Fonte: Prefeitura Municipal de Florianópolis, 2004

## 5 MÉTODO DE GERENCIAMENTO DE RISCO PROPOSTO

O método se propõe a orientar a implantação da gestão de risco em organizações públicas, levando em conta os pressupostos da nova administração pública e, possibilitar aos gestores públicos a identificação dos riscos, a capacidade de minimizar possíveis causas e mitigar os efeitos dos mesmos a partir da captação dos conhecimentos gerados pelos *stakeholders*.

A essência do valor e do papel da gestão do risco na administração pública reside no aumento da gerenciabilidade de organizações inseridas em ambientes dinâmicos e incertos, o que é o caso das organizações públicas, inclusive, viabilizando um melhor controle por parte dos tomadores de decisão.

No que tange ao entendimento das necessidades de melhorias na forma como a gestão é feita, é importante contextualizar duas importantes características:

- a) as mudanças ocorridas no ambiente organizacional – desenvolvimento tecnológico acelerado, aumento da complexidade dos serviços, pressão regulatória crescente, responsabilidade sócio-ambiental – aumentaram significativamente a complexidade, dinamicidade e importância das decisões de planejamento e otimização da alocação de recursos – pessoas, processos, sistemas e infra-estrutura – de uma organização; e
- b) a base das teorias de gestão e administração foi desenvolvida em um contexto em que a meta da organização era maximizar a eficiência produtiva e onde os gestores e tomadores de decisão possuíam um conhecimento limitado das forças e *stakeholders* envolvidos na execução dos processos organizacionais.

No atual contexto, os componentes da incerteza e a dinamicidade, existentes em toda tomada de decisão, ganharam uma tamanha importância que passaram a pressionar a demanda por inovações nas práticas tradicionais de gestão baseadas em rotinas e hierarquias rígidas.

Assim, é preciso que a organização perceba e reconheça que toda informação que um gestor precisa para tomada de decisão está disponível nas pessoas, documentos, sistemas e bancos de dados da organização. Entretanto, o

grande *gap* de gestão existente, reside na coleta e processamento destas informações de forma estruturada, construindo um melhor entendimento e uma maior visibilidade dos processos. Neste sentido, o método busca codificar através da representação de processos o conhecimento tácito dos vários elementos envolvidos, integrando-os ao processo de gestão de riscos. A aplicação da metodologia da gestão de processos prevê duas etapas operacionais distintas para a análise e a melhoria do desempenho dos processos organizacionais. A primeira consiste na identificação, avaliação e seleção dos processos prioritários: seleção dos objetivos estratégicos de referência; a seleção dos fatores-chave; a seleção dos processos relacionados aos fatores-chave e a seleção dos processos prioritários.

A segunda consiste na gestão e consolidação dos processos selecionados: atribuição da responsabilidade pelo processo, enquadramento do processo, identificação das necessidades dos clientes, definição dos indicadores de desempenho e registro do fluxo do processo. Estas etapas que caracterizam o *GdP* são de grande valia na mitigação dos riscos que caracterizam os produtos e/ou processo bem como alavancam de sobremaneira a participação dos *stakeholders* envolvidos no processo. Este envolvimento é fundamental na explicitação do conhecimento e na disseminação e homogeneização do mesmo.

Na presente proposta a mitigação dos riscos inerentes aos processos é um elemento inovador considerando os modelos apresentados por Harrington (1993) e Rados (1999), entre outros autores. Este método busca ampliar o potencial de resultados alcançáveis com o modelo apresentado por Caulliraux e Yuki (2004).

A Figura 25 apresenta o fluxo do método e suas respectivas etapas.

A aplicação do método é assim dimensionada:

- figuras demonstrando o fluxo das etapas e subetapas do método;
- descrição das subetapas do método dimensionadas em: caracterização (objetivos); participação e execução (identificação dos participantes e ferramentas para o levantamento de informações utilizadas no preenchimento dos formulários); e os resultados esperados de cada subetapa.
- formulários para preenchimento.

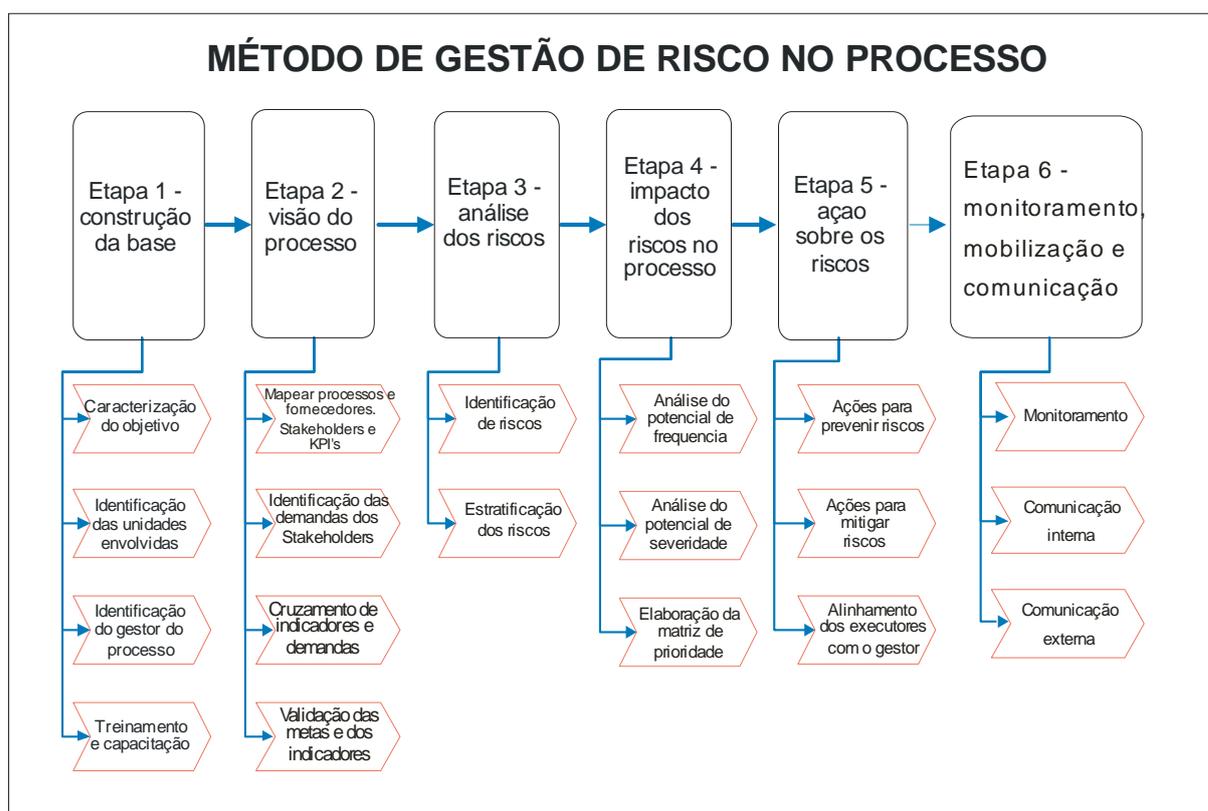


Figura 25: Etapas e fluxo do método de gestão de riscos no processo  
 Fonte: Elaborado pela pesquisadora

A aplicação do método foi estruturada através da criação de um conjunto de formulários. A equipe envolvida no processo deve, através da utilização de ferramentas, atingir resultados específicos em cada uma das etapas do método. Ou seja, o fator crítico para o sucesso da análise dos riscos utilizando o método, é a execução de cada etapa de forma sequencial.

Outra justificativa da utilização de formulários é a de criar subsídios para que os resultados de uma aplicação do método possam ser multiplicados em outras realidades similares. Por exemplo, os riscos da construção de uma ponte em bairro residencial podem ter características bem similares a uma ponte de um outro bairro.

Os próximos tópicos têm como objetivo descrever as etapas e fases do método. Num método onde há participação de diferentes grupos de pessoas em diferentes contextos, é fundamental deixar explícito os envolvidos, ou seja, os participantes de cada etapa e os respectivos objetivos e resultados que se espera obter em cada etapa. Neste sentido a abordagem utilizada para descrever o método enfatizará:

- a descrição dos objetivos da etapa/fase;

- quem estará envolvido na participação em cada etapa; e
- os resultados que se buscam: para a descrição dos resultados serão utilizados diversos exemplos da experiência da autora. Isto tem por objetivo enfatizar que o método pode ser aplicado em diferentes contextos.

Como citado na fundamentação teórica, um dos elementos mais importantes do método é a potencialização dos resultados através da gestão do conhecimento, sobretudo pela possibilidade de explicitação do conhecimento tácito. A primeira etapa do método tem por objetivo criar uma base de conhecimento para que este processo ocorra.

## 5.1 ETAPA 1: CONSTRUÇÃO DA BASE

O objetivo desta etapa do método é, através do claro entendimento dos objetivos do projeto proposto e dos macroprocessos envolvidos, buscar na estrutura administrativa da organização uma equipe que possa fazer um gerenciamento efetivo dos riscos associados ao projeto.

Nesta etapa parte-se da premissa que o gestor já possui um domínio das técnicas de gerenciamento de processos. Embora exista uma etapa específica do método que trata da visão de processos, entende-se que neste momento é fundamental o entendimento por parte do gestor da metodologia para possibilitar, dentre outras coisas, a formação de uma equipe qualificada para execução do método.

A ideia de visualizar a organização a partir de uma visão processual é uma maneira útil de compreendê-la, já que ao se orientar pelos processos, as organizações estarão trabalhando todas as dimensões complexas de seu negócio (RADOS, 1999) o que permite o entendimento de como o trabalho é executado pelos processos que se interrelacionam além das fronteiras funcionais.

Neste contexto a gestão organizacional por processos, permite que se vislumbre o funcionamento das organizações com foco na sequência de atividades que fazem com que produtos ou serviços cheguem aos clientes (LAURINDO, 2006).

A etapa de construção da base é composta por quatro fases, vide Figura 26.

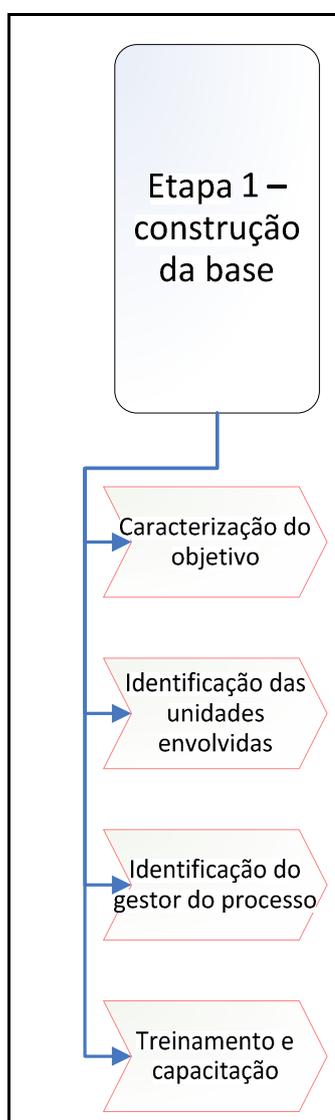


Figura 26: Etapa 01 - Construção da base.  
Fonte: Elaborado pela pesquisadora

Todas as etapas do método são importantes, porém, caso ocorram falhas na execução desta etapa, haverá uma série de retrabalhos nas etapas posteriores. Neste sentido esta etapa pode ser entendida como um planejamento de projeto e, nesta linha, similarmente as atuais técnicas de gerenciamento de processos como *Quality Deployment Function (QFD)*, é fundamental gerar um efeito de alavanca, ou seja, os investimentos nesta etapa trarão resultados substancialmente maiores que retrabalhos oriundos da falha da execução da mesma. Esta questão ficará evidente na descrição das fases desta etapa.

### 5.1.1 Caracterização do Objetivo

Esta fase tem por objetivo identificar o produto/processo crítico ou mais sujeito a risco segundo a ótica do gestor e/ou seu grupo de apoio na gestão. A organização é definida por seus produtos e macroprocessos que deverão ser identificados. Esses produtos e/ou macroprocessos identificados deverão ser analisados por uma equipe gerencial que definirá quais são mais sujeitos ao risco.

Esse método se iniciará a partir da identificação de qual, entre os macroprocessos organizacionais, estão os mais sujeitos aos erros. Para tanto, gestores estratégicos e gestores de departamentos devem, em reunião executiva e, utilizando como ferramenta de apoio a técnica de discussão hábil proposta por Senge (1997) e que vai ser exposta a seguir, priorizar quais os processo mais sujeitos a falha, portanto, a risco.

Do ponto de vista da construção de um sentido compartilhado dentro de equipes, a discussão tradicional é orientada para a argumentação defensiva; as pessoas discutem para vencer. Na discussão hábil a equipe tenciona chegar a certo tipo de fechamento, seja para tomar uma decisão, chegar a um acordo ou identificar prioridades. Sua intenção envolve o pensamento convergente.

No diálogo, a intenção é a exploração, a descoberta e o discernimento e, as equipes se beneficiam ao explorarem o sentido compartilhado, podendo, através dele, chegar a uma conclusão, decisão ou plano urgente. Assim, através da esfera da ação comunicativa, da gestão do conhecimento tácito e explícito, que surgirá da interação entre as áreas, será possível construir uma visão compartilhada dos macroprocessos organizacionais.

Outras ferramentas ou instrumentos – tais como, matriz de decisão, método GUT, ou Mudge, dentre outros – podem ser utilizados na priorização ou seleção do macroprocesso/produto a ser gerenciado/analísado. Cabe salientar a importância destas ferramentas como elementos relevantes na explicitação do conhecimento dos participantes do processo. É fundamental o uso de ferramentas que, de forma estruturada e sistêmica, apoiem na explicitação do conhecimento e consequentemente da criação do “conhecimento novo” conforme citado por Nonaka (1994).

O resultado esperado desta fase é de que gestor estratégico e seu grupo de apoio terão uma visão dos macroprocessos e os produtos da organização e um alinhamento inicial sobre quais deles são mais sujeitos a falha devendo ser estes, objetos do gerenciamento de risco. Neste sentido, eles poderão caracterizar os objetivos do projeto, vide Figura 27, em termos do:

<b>Formulário 1/1: Construção da Base / Caracterização Objetivo</b>
Objetivo:
<b>Premissas Fundamentais</b>
<b>Metas Globais: Visão Preliminar</b>
Custo:  Prazo:  Qualidade (percepção dos stakeholders): Visão dos Usuários: Visão da População local: Visão Técnica: Visão Ambiental:

Figura 27: Formulário de preenchimento: Caracterização do objetivo  
Fonte: Elaborado pela pesquisadora

### 5.1.1.1 Objetivo

O objetivo é o resultado esperado de um projeto deixando claro o fator crítico de sucesso. Entretanto, em várias obras públicas o fator crítico de sucesso pode não ser de claro entendimento para a equipe de gestão dessa obra.

Por isso é de suma importância o levantamento dessas percepções que permitem que o gestor identifique detalhadamente os fatores críticos de sucesso do processo. A importância da realização desse levantamento refere-se à possibilidade do levantamento de fenômenos que não tenham sido previstos no projeto inicial.

Na experiência vivenciada, no gerenciamento de questões de infra-estrutura

urbana, a autora foi surpreendida com demandas não previstas e imprescindíveis para o alcance dos objetivos previstos, acarretando em perdas de recursos e prazos.

#### 5.1.1.2 Premissas Fundamentais

A utilização de premissas é uma forma de cercar os meios de chegar ao objetivo. Por exemplo, em muitos projetos para se chegar ao objetivo a equipe pode ser tentada a gerar perdas em alguns elementos. Uma obra viária pode desafogar o trânsito em uma região, porém pode gerar impactos na população local. As premissas devem fazer com que estes pontos críticos sejam tratados.

#### 5.1.1.3 Metas Globais (Visão Preliminar)

As metas devem ser agrupadas em três dimensões, de qualidade, tempo e custo. A construção dos indicadores das metas de qualidade deve considerar a visão dos usuários, a visão da população que será beneficiada pelo projeto a visão técnica e a visão ambiental. Esta construção dar-se-á como segue abaixo:

- Visão do usuário: auferir o seu grau de satisfação com a execução do projeto;
- Visão da População local: auferir o impacto positivo ou negativo na qualidade de vida do cidadão quando da execução ou realização do projeto, utilizando o estudo de impacto de vizinhança, exigência legal;
- Visão Técnica: está correlacionada com planejamento, escopo e elaboração do projeto e o Cronograma físico-financeiro da execução do projeto; e
- Visão Ambiental: exige o cumprimento dos marcos legais (licenças prévias de instalação, de execução, Rima e impacto de vizinhança) visando os novos conceitos de sustentabilidade.

A meta de tempo que o projeto levará para ser executado deverá considerar

o cronograma de execução devendo, obrigatoriamente, passar por um processo constante de monitoramento.

A meta de custo deverá constar item, quantidade, unidade de medida e o preço unitário e o preço total, de todos os itens do memorial descritivo do projeto (memorial descritivo é o detalhamento de todos os itens necessários para execução do projeto).

Uma vez definido os objetivos e premissas o gestor, com seu staff,deverá identificar as unidades envolvidas no projeto.

### 5.1.2 Identificação das unidades envolvidas

Esta fase do método tem como objetivo identificar quais são as unidades organizacionais que estão envolvidas no macroprocesso selecionado para o gerenciamento do risco, e seus respectivos *stakeholders* e indicadores-chave, vide Figura 28.

Formulário 1/2: Construção da Base / Identificação das unidades envolvidas	
Objetivo:	
Estrutura Funcional	
<pre> graph TD     A[ ] --&gt; B[ ]     A --&gt; C[ ]     A --&gt; D[ ]     B --&gt; E[Indicador]     C --&gt; F[Indicador]     D --&gt; G[Indicador]           </pre>	Equipe: - - - - - -

Figura 28: Formulário de preenchimento-Identificação das unidades envolvidas  
 Fonte: Elaborado pela pesquisadora

Essa ação possibilita uma visão processual mais ampla, já que os macroprocessos envolvem mais de uma função dentro da organização, cuja operação tem impacto em outras funções. Assim, para se pensar em termos de gerenciamento do risco, é preciso identificar as diferentes unidades organizacionais que estarão envolvidas no processo escolhido como objeto desse gerenciamento. Estes pontos são fundamentais para a definição da equipe envolvida no projeto na próxima etapa do método.

Sugere-se que essa identificação seja feita através de uma reunião executiva em que participem gestores estratégicos e gestores departamentais subsidiados pelas informações dos indicadores de suas respectivas áreas de atuação.

Além disso, nessa fase serão definidos os indicadores que devem ser medidos e acompanhados durante a execução do projeto e no final do mesmo.

Como num projeto é comum haver conflitos entre indicadores das diferentes áreas, nesta etapa isto deve ser homogeneizado.

Por exemplo, quando se refere ao indicador de qualidade na execução de uma obra, no referencial da secretaria de obras o indicador de qualidade pode ser medido por metro quadrado construído. Esse mesmo referencial visto do ponto de vista da secretária de educação, já seria a segurança e acessibilidade do aluno na utilização desse metro quadrado.

O resultado final desta etapa será a formação da equipe que conduzirá o projeto e seus respectivos indicadores.

### **5.1.3 Identificação do gestor do projeto**

O objetivo desta fase do método é identificar o “gestor do processo”. O gestor do processo no contexto do método proposto tem a responsabilidade de mobilizar toda a estrutura envolvida na busca dos objetivos.

No dia a dia da gestão organizacional impõe-se a necessidade de ser capaz de pensar sistemicamente sobre a complexidade, a instabilidade e a intersubjetividade inerente a todos os fenômenos organizacionais.

Então, para que possa existir uma condução eficiente do processo, uma capacidade de articulação e comunicação, e um nível de conhecimento que possibilite uma visão sistêmica e integrada das várias áreas que estão envolvidas na execução dos processos em análise, o gestor do processo deve possuir capacidade de articulação e um nível de conhecimento que possibilite ao mesmo a integração das várias ações envolvidas no projeto.

O responsável pela gestão de riscos terá que trabalhar com outros gerentes para estabelecer um processo de gestão de riscos eficaz em suas áreas de responsabilidade. Terá ainda, a incumbência de monitorar o progresso e ajudar os demais gerentes a comunicar as informações relevantes sobre os riscos a seus superiores, subordinados e pares na organização.

Caso exista uma lacuna de capacitação neste ponto, caberá ao gestor uma maior atenção no sentido de potencializar os resultados. Outra estratégia fundamental é proporcionar treinamentos nos pontos onde existe maior deficiência.

Para identificar o gestor do processo, com as características descritas acima, sugere-se a utilização da Figura 29 onde os possíveis candidatos são relacionados e suas características identificadas e, a partir disso, o gestor estratégico da organização definirá quem reúne maiores e melhores condições para assumir a tarefa.

Ressalta-se que a decisão sobre quem será o gestor do processo de risco será tomada pelo gestor estratégico da organização depois da análise criteriosa dos candidatos e suas habilidades e competências.

O quadro 5 apresenta um sumário do que deve ser atingido neste passo e dos mecanismos que o gestor poderá utilizar para tanto.

<b>Etapas de identificação</b>	<b>Características</b>
Avaliar necessidade de alocação completa ou dentro da rotina atual	Ponderar carga de tempo envolvida no projeto e possível perda de foco caso a pessoa fique dividindo a execução de atividades de rotina com a de Gestor do Processo.
Identificar opções	Dentro da estrutura funcional, identificar opções considerando: formação, o conhecimento associado, a disponibilidade de tempo em função de envolvimento em outras rotinas e capacidade de articulação.
Alinhar escolha com Estrutura Funcional	Reunião de staff onde se discute o projeto e valida com a equipe o Gestor do Processo.
Comunicação Formal	Formalizar convite e apresentar Método para o Gestor do Processo.

Quadro 5: Etapas de identificação do processo de risco  
Fonte: Elaborado pela pesquisadora.

A Figura 29 apresenta o formulário utilizado nesta fase do método.

Formulário 1/3: Construção da Base / Identificação do Gestor do Processo						
Objetivo:						
Definição do Gestor do Processo						
Alternativas	Formação Experiência	Base de Conhecimento			Tempo Disponível	Articulação
		Baixo	Pleno	Senior		
		Ferramentas de Gestão	.....	.....	.....	
		Trabalho em Equipe	.....	.....	.....	
		Estrutura do Governo	.....	.....	.....	
		Conhecimentos específico	.....	.....	.....	
		Ferramentas de Gestão	.....	.....	.....	
		Trabalho em Equipe	.....	.....	.....	
		Estrutura do Governo	.....	.....	.....	
		Conhecimentos específico	.....	.....	.....	

Figura 29: Formulário de preenchimento: Identificação do gestor do processo  
Fonte: Elaborado pela pesquisadora

No formulário, a equipe de gestores estratégicos lista os nomes dos potenciais gestores do projeto.

O primeiro ponto a ser considerado é a formação/experiência dos candidatos. Muitas vezes, a qualificação técnica é um dos elementos mais críticos a serem valorizados na escolha do gestor. Por exemplo, num projeto que envolva questões educacionais, o mais indicado seria que um profissional da área fosse o gestor do mesmo, porque, como se pretendeu demonstrar na etapa anterior, há um conflito de conceitos e parâmetros a serem considerados para a conquista dos indicadores.

Outro ponto a ser considerado para a escolha do gestor do projeto é a base de conhecimento, ou seja, os requisitos mínimos exigidos para a função. Considera-se que os requisitos, que são: domínio de ferramentas de gestão; trabalho em equipe e estrutura de governo e conhecimentos específicos, sejam avaliados para a escolha do candidato. Os graus, baixo, pleno e sênior, servem de parâmetros para a avaliação de cada requisito. Convém ressaltar que para cada processo analisado poderá haver uma variação dos requisitos mínimos exigidos para a função.

Outro ponto fundamental para escolha do gestor do projeto é o tempo disponível que o mesmo dispõe para o projeto. Normalmente, um dos grandes desafios para o gestor é ter confiança em delegar um projeto. Há uma tendência grande em centralizar muitos projetos em poucas pessoas. Neste sentido é fundamental que a equipe de gestores estratégicos avalie o tempo disponível dos eventuais candidatos a gestor do projeto.

O último ponto a ser considerado para escolha do gestor do projeto é a capacidade de articular e integrar as diversas ações do processo. Para eventuais deficiências, o gestor deve ter a capacidade de potencializar os resultados e adotar estratégia necessária para capacitar a sua equipe nas áreas deficitárias.

A fase final dessa etapa é o treinamento e capacitação da equipe para aplicação do método.

#### **5.1.4 Formação e capacitação**

Visa propiciar formação e capacitação dos *stakeholders* envolvidos no processo escolhido para que haja um nivelamento conceitual de forma que estes possam ser agentes disseminadores da nova cultura de gerenciamento de risco na Organização.

Efetivamente todo o quadro funcional desempenha algum papel na condução do gerenciamento de riscos. Assim, é importante que todos tenham informação conceitual sobre as etapas que compõem o método de gerenciamento.

Espera-se que o grupo possa gerar informações para serem utilizadas na identificação ou avaliação de riscos, ou na adoção de outras medidas necessárias à realização do gerenciamento de riscos corporativos. Assim, o gerenciamento de riscos corporativos é do interesse de todos, devendo as funções e as responsabilidades de todo o pessoal ser nitidamente definidas e comunicadas com eficácia.

Devem participar da formação e da capacitação os *stakeholders* – gestores estratégicos, gestores de departamentos e pessoal de nível operacional – envolvidos no processo.

Quase sempre a capacitação tem sido entendida como o processo pelo qual as pessoas são preparadas para desempenhar de maneira excelente as tarefas específicas do cargo que devem ocupar. Modernamente, é considerado um meio de desenvolver competências nas pessoas para que se tornem produtivas, criativas e inovadoras, a fim de contribuir melhor para o desempenho organizacional.

A capacitação engloba quatro pontos:

- transmissão de informações – para aumentar o conhecimento das pessoas: informações sobre a organização, seus serviços, políticas, diretrizes, regras, regulamentos e clientes;
- desenvolvimento de habilidades – para melhorar as habilidades e a destreza: habilitar as pessoas para a execução e operação dos processos;
- desenvolvimento de atitudes – para desenvolver e modificar comportamentos; e
- desenvolvimento de conceitos – para elevar o nível de abstração: desenvolver ideias e conceitos para ajudar as pessoas a pensarem em termos globais, éticos e amplos.

Além da preocupação com informações, habilidades, atitudes e conceitos, a capacitação deve desenvolver certas competências desejadas pela organização, o que prevê um mapeamento prévio dessas competências essenciais necessárias. Essas competências devem ser definidas de maneira clara e objetiva para, a partir disso, estabelecerem-se os programas.

Contudo, quatro etapas devem envolver qualquer programa de capacitação: as necessidades a satisfazer; quais são os objetivos da organização e as competências necessárias para atingi-los; o desenho do treinamento (uma decisão estratégica que envolve quem treinar, como fazer, onde e quando treinar); e a condução do treinamento e a avaliação dos resultados.

Como tecnologia de capacitação, pode-se utilizar aulas presenciais, workshops, seminários e educação a distância. O importante é que o programa de capacitação esteja associado com as necessidades estratégicas da organização.

Assim, a capacitação é um processo sistemático de melhoria do comportamento das pessoas no alcance dos objetivos organizacionais. Constitui um processo de aprendizagem e de mudança comportamental, enriquece o patrimônio

humano da organização e se constitui de quatro etapas: diagnóstico, desenho, implementação e avaliação.

A alteração comportamental é produzida pelo treinamento, por meio de quatro tipos de mudança: transmissão de informações; desenvolvimento de habilidades; de atitudes e de conceitos.

A tecnologia a ser utilizada está sendo influenciada pela moderna tecnologia da informação, mas devem estar alinhadas às necessidades da organização.

A preocupação em descrever a etapa de capacitação se justifica pela questão central de que as pessoas constituem o principal patrimônio das organizações e serão vitais para o sucesso na implementação de uma metodologia de gerenciamento do risco.

Serão mais bem sucedidas aquelas organizações que invistam pesadamente em capacitação e que saibam disseminar o conhecimento gerado em todas as ações de mapeamento dos processos, que venham a construir a base de um método de gerenciamento do risco.

No dia a dia da gestão organizacional impõe-se a necessidade de ser capaz de pensar sistemicamente sobre a complexidade, a instabilidade e a intersubjetividade inerente a todos os fenômenos organizacionais (VASCONCELLOS FILHO, 1979).

Pensar a instabilidade, a irreversibilidade e a evolução, associados aos processos de auto-organização, exige uma ampliação de foco. Ou seja, requer um pensamento complexo que assuma a existência de elementos caóticos. Um pensamento integrador, que afaste a disjunção e a simplificação.

Por outro lado, a construção intersubjetiva do conhecimento também introduz instabilidade: se não há leis definitivas sobre a realidade, se só são possíveis afirmações consensuais, não existe mais expectativa de previsibilidade e controlabilidade. Por isso, parece impossível adotar qualquer um desses pressupostos epistemológicos sem assumir também os outros (VASCONCELLOS, 2003).

Assim, ao se fazer referência ao pensamento sistêmico se estará falando de uma epistemologia que implica distinções do observador nas três dimensões: pensar ou distinguir a complexidade sem tentar simplificar ou reduzir, buscando entender as conexões; pensar ou distinguir a auto-organização como característica de todos os

sistemas da natureza e assumir as implicações de distingui-las; pensar o sujeito da ação como parte de todo o processo, o qual se constitui ou se constrói para ele, a partir de suas próprias distinções.

Ao contextualizar o fenômeno, ampliando o foco, o observador pode perceber em que circunstâncias o fenômeno acontece, verá relações intrassistêmicas e intersistêmicas, verá não mais um fenômeno, mas uma teia deles interligados, e assim, terá diante de si a complexidade do sistema.

Pelo que foi descrito, acredita-se que o pensamento complexo é condição essencial de sucesso para implementação de uma metodologia de gerenciamento do risco em organizações, e assim, torna-se condição básica na concepção do gestor.

Em cenários onde a mudança é o elemento mais previsível, os gestores precisam criar mecanismos que promovam o desenvolvimento contínuo das pessoas. Nesta etapa do trabalho é fundamental, além de promover um nivelamento conceitual sobre os componentes do método proposto, através da capacitação, possibilitar a criação de um processo contínuo de aprendizagem, no sentido de alavancar não só o desenvolvimento das pessoas da equipe, mas também, que estas, posteriormente, possam atuar como multiplicadores dentro de toda a organização.

O conteúdo básico da capacitação deve incluir gestão por/de processo, gestão de riscos, governança, gestão do conhecimento e aprendizagem organizacional. Uma atividade de dinâmica de grupo pode ser fundamental para obter-se uma maior integração da equipe.

Quando a filosofia de administração de riscos está adequadamente desenvolvida, entendida e aceita pelo pessoal da organização, ela estará em condições de identificar e administrar riscos com eficácia.

Políticas de capacitação podem reforçar os níveis de desempenho esperados e o comportamento ao comunicarem as funções e as responsabilidades em perspectiva. É essencial que os *stakeholders* estejam preparados para enfrentar novos desafios na medida em que as questões e os riscos por meio da organização modificam-se e adquirem maior complexidade. Ensino e capacitação devem contribuir para que o pessoal mantenha-se atualizado e trate com eficácia um ambiente em fase de transição.

Os requisitos descritos: visão de processo, análise de riscos e aprendizagem, referem-se aos conteúdos mínimos necessários para a respectiva base de formação e capacitação da equipe, vide Figura 30. O gestor do projeto, junto com os *stakeholders* e o gestor da organização podem entender que sejam necessários outros requisitos.

Exemplificando a utilização desta etapa e recuperando o exemplo anteriormente citado, o conflito de perspectivas entre secretaria de obras e educação, no momento da capacitação, os agentes poderão expor as suas diversas perspectivas visando a construção de uma linguagem comum, sem abandonar seus objetivos de origem.

<b>F1/4: Construção da Base / Formação e Capacitação</b>
Objetivo:
<b>Formação e Capccitação</b>
<p>Visão de Processo</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- O que é um processo?</li> <li>- O que são entradas?</li> <li>- O que são saídas</li> <li>- O que são indicadores?</li> </ul> <p>Análise de Riscos</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- O que são eventos de risco?</li> <li>- Quais os tipos?</li> <li>- Como quantificar?</li> </ul> <p>Aprendizagem?</p> <p>O que é?</p> <p>As disciplina de Senge</p> <p>Comunicação Interna e Externa</p>

Figura 30: Formulário de preenchimento - Formação e capacitação  
Fonte: Elaborado pela pesquisadora

Efetuada a construção da base de conhecimentos do processo se ampliará a visão do mesmo.

## 5.2 ETAPA 2: VISÃO DO PROCESSO

Esta etapa do método é composta por quatro fases, vide Figura 31.

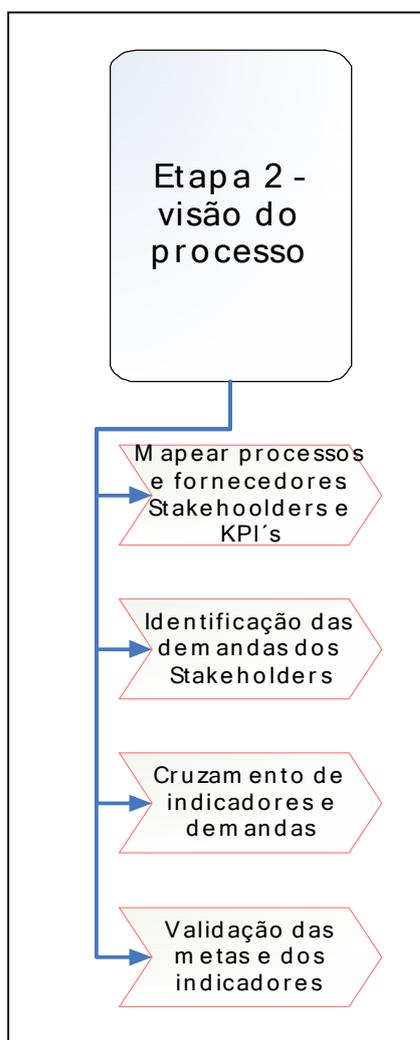


Figura 31: Visão do processo  
Fonte: Elaborado pela pesquisadora

O objetivo da etapa é identificação dos processos que interagem dentro dos macroprocessos organizacionais, de seus *stakeholders* e suas respectivas demandas e dos indicadores chaves de desempenho envolvidos.

Ao final desta etapa as metas e os respectivos indicadores do projeto deverão estar validados pelo gestor. Este procedimento é fundamental para que, em etapa posterior do método, o gestor tenha um claro entendimento do impacto dos riscos no processo.

Os próximos tópicos descrevem as fases desta etapa do método.

### 5.2.1 Mapear processos, fornecedores, *stakeholders* e KPI's

Uma vez construída a visão macroprocessual da organização e identificados os macroprocessos é fundamental a identificação dos microprocessos que somatoriamente compõem o macroprocesso, de seus *stakeholders* e indicadores-chaves.

Este é um dos elementos mais importantes do método proposto. Para exemplificar, frequentemente obras de infra-estrutura se deparam com problemas de liberações de licenças ambientais. Para a obtenção destas licenças alguns departamentos devem cumprir exigências técnicas que demandam, por exemplo, orçamentos liberados.

A questão fundamental, sob a ótica do método, é identificar um indicador de *performance*, (em inglês *Key Performance Indicator* – KPI) a nível de processo, que deixe claro o impacto deste processo nos objetivos do projeto. Ou seja, ficaria claro para o gestor do projeto que para a liberação da licença ambiental seria fundamental a adequação da mesma com as implicações orçamentárias necessárias. (vide Figura 32).

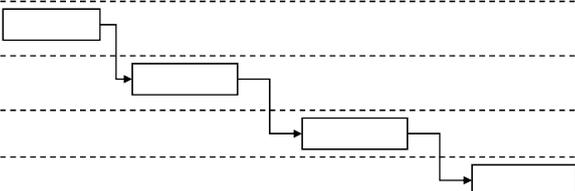
Formulário 2/1: Visão do processo / Mapear processos, fornecedores, stakeholders e KPI's		
Objetivo:		
Fornecedores	Processo	KPI
Q u a i s  o s  F o r n e c e d o r e s		KPI por processo

Figura 32: Formulário de preenchimento: Mapear processos, fornecedores, *stakeholders* e KPI's  
Fonte: Elaborado pela pesquisadora

Para o mapeamento do processo podem ser utilizadas diversas ferramentas. Ferramentas como o *ARIS Toolset*, que já foi objeto de descrição, podem ser úteis em processos cujo nível de detalhamento exigido seja muito elevado. Porém, em diversas aplicações, um simples diagrama de blocos já é suficiente para a representação do processo.

Nesta fase, além da equipe do projeto, podem ser envolvidos os diversos gestores dos departamentos cujas responsabilidades permeiam as fronteiras do projeto. Este é um ponto fundamental para comprometer os diferentes elos da organização com o resultado do projeto.

A identificação dos processos é um passo fundamental para gerar o conhecimento necessário na análise dos riscos.

Uma aplicação dessa etapa no cotidiano da gestão pública pode ser exemplificada quando da execução de um projeto da área da saúde, por exemplo, que envolva ações executadas por outras esferas institucionais que não só a de domínio do gestor.

### **5.2.2 Identificação das demandas dos *stakeholders***

Consiste no processo de identificar as demandas dos *stakeholders* envolvidos na execução do processo que será gerenciado, para que o conhecimento proativo das necessidades internas ou externas da organização para a execução do processo definido possa ser suprido.

Do ponto de vista do levantamento das necessidades internas, gestores departamentais e *stakeholders* envolvidos no processo em gerenciamento, devem em reunião executiva operacional, e utilizando-se, por exemplo, da ferramenta do *brainstorming* definir quais são essas necessidades.

É fundamental cercar as reais demandas dos *stakeholders* e, neste sentido, a percepção das necessidades somente pela visão interna da organização pode trazer suposições errôneas. É fundamental ampliar a análise envolvendo o meio externo, tornando o sistema de gestão pública o mais transparente possível.

Existem mecanismos já consolidados em gestão pública com este fim. Por exemplo, por meio de audiência pública é possível identificar as demandas da sociedade.

Na experiência prática da autora, quando da elaboração de um projeto para a redução da mortalidade infantil, que envolvia uma série de instituições e diferentes ações setoriais, a identificação precoce das demandas dos parceiros permitiu que houvesse tanto uma capacitação proativa dos diversos agentes, quanto a organização adequada dos recursos necessários para a ação.

<b>Formulário 2/2: Visão do processo / Identificação das demandas dos stakeholders</b>	
Objetivo:	
<b>Demandas dos Stakeholders</b>	
<b>Stakeholder</b>	<b>Demanda</b>
População Local	Não danificar parque local ...

Figura 33: Formulário de preenchimento: Identificação das demandas dos *Stakeholders*  
Fonte: Elaborado pela pesquisadora

Uma vez identificados os processos, os indicadores e as respectivas demandas dos *stakeholders* na próxima fase do método, buscar-se-á relacionar matricialmente estas variáveis de forma a identificar as correlações mais críticas.

### 5.2.3 Cruzamento de indicadores e demandas

Ao final desta fase do método a equipe de projeto deverá ter um claro entendimento do relacionamento das demandas dos *stakeholders* com os respectivos indicadores.

Este cruzamento será efetuado em reunião executiva operacional com a participação dos gestores de departamentos e pessoal de nível operacional. A Figura 34 apresenta o formulário utilizado nesta fase do método.

Formulário 2/3: Visão de Processo / Cruzamento de Indicadores e Demandas				
Objetivo:				
Demandas x KPI				
	KPI 1	KPI 2	KPI 3	KPI 4
Demanda	Atendimento a Requisitos Técnicos			
Nível de Ruído baixo	●			
Sem Poluição	●			
Sem alagamentos	●			

Figura 34: Formulário de preenchimento: Cruzamento de indicadores e demandas.  
Fonte: Elaborado pela pesquisadora

A lógica por trás do formulário representado na Figura 34 é a representação matricial dos processos. Poderiam ser utilizadas outras matrizes, como por exemplo, um indicador departamental versus um KPI do projeto. Porém, o fundamental desta fase do método, é dar base para a definição dos indicadores críticos do projeto para que na próxima fase os mesmos sejam validados junto com as respectivas metas globais.

## 5.2.4 Validação das metas e dos indicadores

Nesta fase do método ocorre a formalização das metas e os respectivos indicadores que serão avaliados durante o decorrer do projeto.

Nesta etapa é fundamental a participação do gestor principal. Isto é fundamental para mobilizar toda a estrutura em torno dos resultados a serem alcançados.

As metas que serão validadas devem considerar os seguintes aspectos:

- Visão do Usuário: especificar a visão do usuário e sua posição sobre o projeto. Resultado obtido através de mecanismos de aferição como, por exemplo, pesquisa de opinião, ou outros;
- Visão da População Local: especificar a visão da população local sobre o projeto do resultado das audiências públicas, impacto de vizinhança, pesquisas de opinião ou outros mecanismos que possam fazer essa aferição;
- Visão Técnica: detalhamento dos aspectos técnicos que envolvem o desenvolvimento do projeto; e
- Visão Ambiental: considerar as questões legais que concernem a preservação ambiental e sustentabilidade como, por exemplo, RIMA, impacto de vizinhança e outros conforme a legislação vigente.

Porém, deve ficar claro que, de acordo com as características do projeto, podem ser incluídas novas dimensões.

O último passo desta etapa é uma reunião formal composta pela equipe de projeto, pelo gestor de maior alçada envolvido e por todos os chefes de departamento que terão atividades em seus departamentos. A Figura 35 sumariza os resultados desta etapa do método.

<b>Formulário 2/4: Visão do processo / Validação das metas e dos indicadores</b>								
Objetivo:								
<b>Metas Validadas</b>								
<table border="1" style="margin: auto;"> <tr> <td>Custo:</td> </tr> <tr> <td>Prazo:</td> </tr> <tr> <td>Qualidade (percepção dos stakeholders):</td> </tr> <tr> <td style="padding-left: 20px;">Visão dos Usuários:</td> </tr> <tr> <td style="padding-left: 20px;">Visão da População local:</td> </tr> <tr> <td style="padding-left: 20px;">Visão Técnica:</td> </tr> <tr> <td style="padding-left: 20px;">Visão Ambiental:</td> </tr> </table>	Custo:	Prazo:	Qualidade (percepção dos stakeholders):	Visão dos Usuários:	Visão da População local:	Visão Técnica:	Visão Ambiental:	
Custo:								
Prazo:								
Qualidade (percepção dos stakeholders):								
Visão dos Usuários:								
Visão da População local:								
Visão Técnica:								
Visão Ambiental:								
<table border="1" style="margin: auto;"> <thead> <tr> <th style="text-align: center;"><b>KPI</b></th> </tr> </thead> <tbody> <tr><td> </td></tr> </tbody> </table>	<b>KPI</b>							
<b>KPI</b>								

Figura 35: Formulário de preenchimento: Validação das metas e dos indicadores  
 Fonte: Elaborado pela pesquisadora

De posse de um claro entendimento dos processos envolvidos, dos resultados a serem alcançados e dos respectivos indicadores que devem ser monitorados para tanto, a próxima etapa do método busca identificar os riscos associados ao projeto.

### 5.3 ETAPA 3: ANÁLISE DOS RISCOS

O objetivo dessa etapa é a identificação dos riscos associados ao projeto. Para proporcionar um melhor entendimento do impacto dos riscos no projeto, esta etapa é composta de duas fases, vide Figura 36.

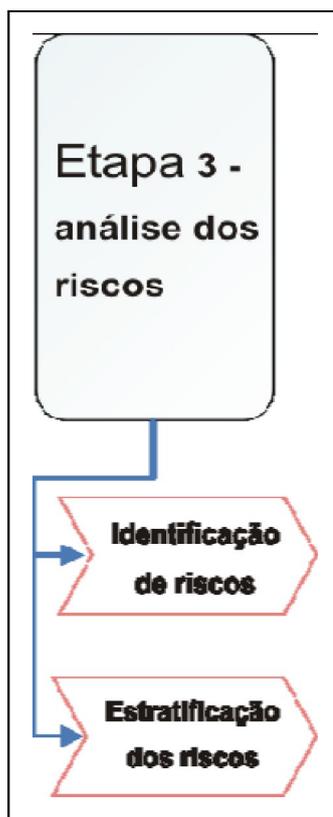


Figura 36:Análise dos riscos  
Fonte: Elaborado pela pesquisadora

A opção em dividir esta etapa do método em duas fases foi tomada por dois motivos. O primeiro foi evitar que os membros da equipe perdessem o foco em atuar de forma sistêmica na aplicação do método. Esta situação é típica em processos de resolução de problemas, onde várias vezes os grupos atuam em efeitos, perdendo a possibilidade de fato de resolver o problema atuando em sua causa raiz. Outro motivo é que os riscos podem ter uma grande abrangência e, em função disto, é interessante uma estratificação, para que a análise dos mesmos possa ser realizada em paralelo por várias equipes.

O próximo tópico descreve a primeira fase desta etapa do método.

### 5.3.1 Identificação dos Riscos

Para identificar os riscos, sugere-se que todos os *stakeholders* envolvidos nos processos em análise se utilizem da teoria dos “enlaces centrais de arquétipos-

chave” proposta por Senge (1997) e que é viabilizada da forma que vai ser exposta a seguir e do exercício “perspectivas múltiplas” que será exposto depois.

Na teoria dos enlaces centrais de arquétipos-chave a proposta consiste em levar a equipe a atravessar estágios de pensamento sistêmico e o estágio de arquétipos na solução dos problemas, na busca de soluções fundamentais, porém ainda obscuras na solução de problemas.

O exercício deve ser executado com as seguintes características:

- a verificação das variáveis-chave do processo em análise;
- adição de quaisquer outras variáveis que possam ser importantes para traçar um padrão de comportamento ao longo do tempo para elas;
- das variáveis selecionadas estabelecer relações causais;
- decidir por um arquétipo – qual a meta do sistema? de que o sistema é capaz? onde o sistema está indo? o que deveria ser mudado? como um arquétipo é um modelo mental tornado visível? – isso permite que os *stakeholders* levantem os seus; é importante ressaltar que nesse momento os arquétipos funcionam como ferramenta de indagação, não de defesa;
- procurar romper o travamento organizacional ao identificar novas soluções para os problemas conhecidos; responder a pergunta: quais soluções alternativas poderiam ser tentadas? Muitas vezes o modelo mental e o princípio cultural de uma organização são as causas fundamentais do risco observado.

O exercício denominado de perspectivas múltiplas tem como propósito abrir ou ampliar as perspectivas de uma equipe (os pontos de vista dos quais os membros de uma equipe consideram um problema). Quanto maior o número de perspectivas sobre uma questão considerada, maiores possibilidades existirão para uma ação eficaz. O que importa nesse exercício não é apenas examinar uma ou duas perspectivas extremamente diversas, mas captar tantas diferenças de nuance quanto possível.

Após as opiniões e discussão dos envolvidos no processo, com base na técnica, são resgatados e identificados os principais riscos.

Uma forma alternativa de identificação dos riscos é a realização de um *Brainstorming* com a equipe. Independentemente da técnica utilizada é fundamental



Uma vez identificados os riscos, o próximo tópico descreve a fase do método que trata de sua estratificação.

### **5.3.2 Estratificação dos riscos**

A estratificação dos riscos é fundamental para focar a sua análise na próxima etapa do método. Por exemplo, riscos associados a um projeto na área de saúde poderão ser mais bem analisados por profissionais desta área, riscos de um projeto na área de educação demandarão o envolvimento de pessoas da área de educação.

O método não prega a visão de um problema sobre um único prisma, ou seja, são fundamentais equipes multidisciplinares em todas as etapas, porém, por uma questão estrutural de organização de recursos, é fundamental ter foco. A estratificação é um caminho para isto.

Quando estratificados os riscos podem ser:

- risco de fraudes;
- risco de regulamentação;
- risco de liquidação financeira;
- risco sistêmico;
- risco de modelagem;
- risco de erro não intencional;
- risco de presteza e confiabilidade;
- risco de qualificação;
- risco de regulamentação;
- risco de serviços.

Brito (2007), que propôs a divisão acima, decompõe o risco operacional nas seguintes classes:

- risco reputacional ou de imagem;
- risco de liquidação;

- risco humano;
- risco de controle interno inadequado ou insuficiente;
- risco inadequado para gestão dos negócios;
- risco legal;
- risco de imagem;
- riscos de fraude.

O método não fixa os estratos a serem utilizados, caberá ao gestor e a equipe envolvida a definição dos mesmos. Para a estratificação dos riscos uma ferramenta de fácil utilização é o *Brainstorming*, vide Figura 38.

Como demonstração, recuperando o exemplo acima do projeto de redução da mortalidade infantil, pode-se estratificar os riscos como:

- qualificação: a falta de capacitação específica dos profissionais da saúde e de outras áreas afins para atuarem na diminuição dos riscos da infância;
- modelagem: a falta de articulação e/ou a superposição de ações, os recursos municipais escassos, a fragilidade na organização dos serviços de saúde, a não garantia de acesso aos exames de ultra-sonografia e o número insuficiente de pessoas e equipamentos para atendimento às demandas do pré-natal;
- controle interno inadequado: falta de indicadores e levantamentos estatísticos sobre o problema;
- riscos humanos: o saneamento básico deficiente, a falta de planejamento familiar (controle de natalidade) e a ausência de acompanhamento pré-natal.

Formulário 3/2 – Análise dos riscos / Estratificação dos riscos	
Objetivo:	
<b>Estratificação dos Riscos</b>	
Econômicos	Meio Ambiente
Tecnológicos	Sociais

Figura 38: Formulário de preenchimento - Estratificação dos riscos  
 Fonte: Elaborado pela pesquisadora

Uma vez estratificados os riscos a próxima etapa busca o entendimento da maneira com que os riscos impactam nos processos.

#### 5.4 ETAPA 4: IMPACTO DOS RISCOS NO PROCESSO

O objetivo desta etapa do método é a identificação dos processos que são mais críticos em termos de risco. A ideia central desta etapa do método é garantir um acompanhamento efetivo destes processos críticos em termos de evitar os riscos e mitigar seus efeitos, questões estas que serão discutidas em etapa posterior do método.

A Figura 39 apresenta as fases desta etapa do método.

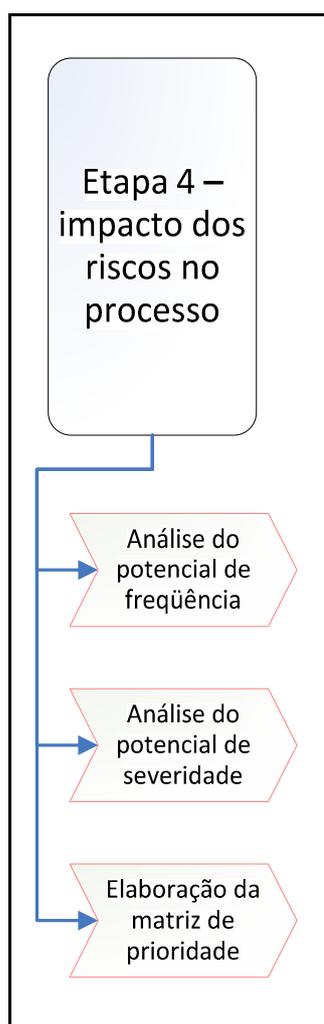


Figura 39: Impacto das falhas no processo  
Fonte: Elaborado pela pesquisadora

A primeira fase desta etapa é a determinação da frequência de ocorrência do risco.

#### 5.4.1 Análise do potencial de frequência

A frequência de ocorrência deve ser entendida como a possibilidade de um risco ocorrer. Para isso será necessário, primeiramente, analisar a possibilidade de ocorrência.

Existem diversas opções de identificação da possibilidade de ocorrência do risco, opções estas que vão desde a utilização de técnicas estatísticas até a

utilização de métodos de análise multi-critérios.

O método não restringe a utilização de nenhuma técnica, porém, como muitas das análises são comparativas, o método utiliza um formulário padrão para que todos os envolvidos tenham o mesmo entendimento das variáveis envolvidas, vide Figura 40.

Formulário 4/1: Impacto dos riscos no processo / Análise do potencial de frequência								
Objetivo:								
Riscos Críticos								
Risco	Possibilidade			Impacto			Peso Absoluto	Peso Relativo
	B	M	A	B	M	A		

Figura 40: Análise do potencial de frequência  
Fonte: Elaborado pela pesquisadora

Na Figura 40, circulado em vermelho, está destacada a possibilidade de ocorrência de um risco. A possibilidade de ocorrência pode ser classificada como Baixa (B), Média (M) ou Alta (A). Os pesos dados para as classificações: Baixa, Média e Elevada são respectivamente: 1, 3 e 5.

Nesta etapa do método podem ser utilizadas diversas equipes para análise dos riscos. Estas equipes podem ser formadas com base na estratificação dos riscos elaborada na etapa anterior.

Uma vez definida a possibilidade de ocorrência do risco o próximo passo é entender a gravidade, ou grau de severidade dos mesmos.

Para exemplificar esta etapa recorre-se novamente ao projeto de redução da mortalidade infantil:

- Qualificação – a falta de capacitação específica dos profissionais da saúde e de outras áreas afins para atuarem na diminuição dos riscos da infância; a não garantia de acesso aos exames de ultrassonografia; o número insuficiente de pessoas e equipamentos para atendimento às demandas do pré-natal – POTENCIAL DE FREQUENCIA ALTO;
- Modelagem – a falta de articulação e/ou a superposição de ações; os recursos municipais escassos; a fragilidade na organização dos serviços de saúde; o número insuficiente de pessoas e equipamentos para atendimento às demandas do pré-natal – POTENCIAL DE FREQUENCIA ALTO;
- Controle interno inadequado – falta de indicadores e levantamentos estatísticos sobre o problema – POTENCIAL DE FREQUÊNCIA MÉDIO;
- Riscos humanos – o saneamento básico deficiente e a falta de planejamento familiar (controle de natalidade) – POTENCIAL DE FREQUENCIA MÉDIO.

#### 5.4.2 Análise do potencial de severidade

A severidade do risco esta relacionada aos impactos dos mesmos. Para analisar o grau de severidade será utilizada a mesma metodologia da fase anterior do método, vide Figura 40.

Para análise da severidade do risco é fundamental que a equipe de projeto busque o máximo de evidências quantitativas. Por exemplo, o impacto financeiro de uma eventual degradação ambiental.

O peso absoluto dos riscos é calculado pelo produto da “possibilidade” de ocorrência pela “severidade” do risco. Exemplificando, se um risco tem possibilidade de ocorrência Média (peso 3) e um grau de severidade Alto (peso 5), o peso absoluto do risco é: *peso absoluto do risco*  $3 \times 5 = 15$ .

O peso relativo é o percentual do peso absoluto de cada risco pelo produto total. Este peso relativo será utilizado na última fase desta etapa.

Continuando com o exemplo citado, projeto de redução da mortalidade

infantil, tem-se o seguinte resultado:

- Qualificação – a falta de capacitação específica dos profissionais da saúde e de outras áreas afins para atuarem na diminuição dos riscos da infância – POTENCIAL DE SEVERIDADE ALTO;
- Modelagem – a falta de articulação e/ou a superposição de ações; os recursos municipais escassos; a fragilidade na organização dos serviços de saúde; o número insuficiente de pessoas e equipamentos para atendimento às demandas do pré-natal – POTENCIAL DE SEVERIDADE MÉDIO;
- Controle interno inadequado – falta de indicadores e levantamentos estatísticos sobre o problema – POTENCIAL DE SEVERIDADE MÉDIO;
- Riscos humanos – o saneamento básico deficiente, a falta de planejamento familiar (controle de natalidade) – POTENCIAL DE SEVERIDADE MÉDIO.

### **5.4.3 Elaboração da matriz de prioridade**

A matriz de prioridade é o resultado final desta etapa do método. A partir da matriz de prioridade se identifica quais os processos críticos em termos dos riscos associados, vide Figura 41.

Formulário 4/3: Impacto dos riscos nos processos / elaboração da matriz de prioridades														
Objetivo:														
<b>Riscos</b>														
<b>Risco x Processos</b>														
<b>Peso</b>	R1	R2	R3	R4	R5	R6	R7	R8	R9	R10	R11	R12	R13	<b>Criticidade</b>
	P1	P2	P3	P4	P5	P6	P7	P8	P9	P10	P11	P12	P13	
<b>Processo</b>														

Figura 41: Formulário de preenchimento: Elaboração da matriz de prioridades  
 Fonte: Elaborado pela pesquisadora

Na Figura 41 são listados os processos que permeiam a execução do projeto e os riscos com seus respectivos pesos. O relacionamento entre o processo e o risco é realizado de maneira análogo as matrizes de QFD.

Os símbolos utilizados para identificar a correlação e os seus respectivos pesos são:

- Correlação Forte - © - peso = 9;
- Correlação Média - O - peso = 3;
- Correlação Fraca – Δ - peso = 1.

O cálculo da criticidade é realizado através da soma do produto entre o valor da correlação do risco com o processo pelo peso relativo do risco. Por exemplo: em uma aplicação o processo em questão é o aterro de uma área para a construção de uma estrada. Como riscos associados a este projeto, teríamos, por exemplo, a liberação de uma licença ambiental e o risco de atraso na liberação de verbas por organismo financiador.

A correlação do processo “Aterro” com “Liberação da Licença Ambiental” é forte, peso 9. Porém a correlação deste processo com a “liberação de verbas” é

fraca, uma vez que as verbas só seriam necessárias em etapas posteriores do projeto, portanto peso 1. Se o peso do risco de “liberação de licença ambiental” é 0,2 e o da liberação de verbas 0,1, a criticidade seria calculada:  $9 \times 0,2 + 1 \times 0,1 = 1,9$ .

Este mesmo procedimento será utilizado para os demais processos indicando os de maior criticidade, ou seja, os que deve haver maior foco sobre ótica de riscos.

A etapa final do método busca a definição das ações sobre os riscos, ações estas que provavelmente terão maior possibilidade de efetivação nos processos de maior criticidade.

## 5.5 ETAPA 5: AÇÃO SOBRE OS RISCOS

O objetivo desta etapa é a definição das ações para evitar os eventos de risco e as respectivas disposições de correção caso as mesmas ocorram. Basicamente, é a etapa das ações preventivas e corretivas, vide Figura 42.

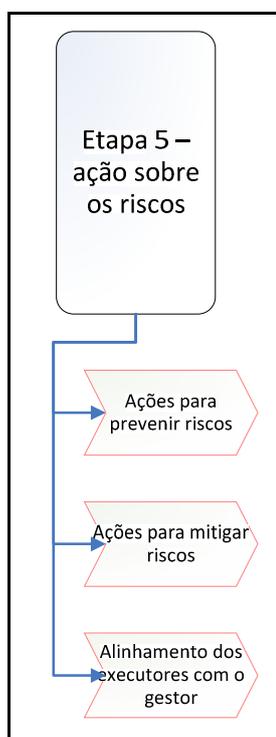


Figura 42: Ação nos riscos  
Fonte: Elaborado pela pesquisadora

Uma vez avaliados os efeitos das respostas alternativas aos riscos, a administração decide como administrará o risco ao selecionar uma resposta ou combinação de respostas destinadas a trazer a probabilidade e o impacto do risco a parâmetros compatíveis com a tolerância ao risco. A resposta não necessita gerar a quantidade mínima de risco residual, mas quando uma resposta ao risco gera um risco residual acima dos limites de tolerância, a administração retoma e reexamina a resposta ou, em certos casos, reconsidera os limites de tolerância estabelecidos em relação a esse risco.

A avaliação das respostas alternativas ao risco inerente requer considerar os riscos adicionais que podem ser gerados por uma resposta. Essa consideração também poderá originar um processo iterativo pelo qual, antes de finalizar uma decisão, a administração leva em conta esses riscos adicionais, inclusive, outros que não estejam evidentes imediatamente.

Os tópicos descrevem as características ou ações em cada uma das fases desta etapa. Para melhor entendê-la uma breve recapitulação do método:

Na etapa 1 do método, os macroprocessos já foram mapeados e os mais sujeitos a risco foram identificados. Já se conhece os *stakeholders* envolvidos na execução do processo em análise e, os envolvidos na ação já estão sendo capacitados para contribuir na mitigação dos riscos na organização, o que ocorrerá em fase posterior .

Na etapa 2 os processos que serão objeto do gerenciamento de risco já foram mapeados a partir de *stakeholders* e indicadores-chave. As demandas dos *stakeholders* foram mapeadas para que, ao serem cruzadas com os indicadores, a organização possa obter um retrato de condições internas da organização, que deverão ser supridas quando da ação corretiva do risco em gerenciamento. Nota-se que o treinamento proposto na etapa 1 se desdobra também na etapa 2, o que indica que o processo de gerenciamento de risco é sempre sobreposto .

Na etapa 3 os riscos foram identificados e analisados em função do seu grau de impacto na execução do processo.

Paralelamente, os riscos foram estratificados quanto a sua condição: econômico, legal, ambiental, social, entre outros, para que a organização possa desenvolver ações para mitigá-los de forma direta, buscando junto aos *stakeholders* as soluções disponíveis.

Na etapa 4 o processo culmina : é construída a matriz de relevância do risco que vai identificar a priorização das ações para o gerenciamento nos processos críticos. Através da observação detalhada do processo em análise de risco, e seu desdobramento em atividades, o conhecimento gerado já permite identificar ações para mitigar os riscos que aqui já são conhecidos.

E assim se chega à possibilidade de definir as ações para prevenir os riscos.

### **5.5.1 Ações para prevenir riscos**

Aqui serão implementadas as ações necessárias para prevenir os riscos. Nesta fase do método é fundamental, novamente, um forte envolvimento da equipe de projeto e dos gestores departamentais. A ideia central é comprometer as pessoas envolvidas com a rotina de execução do método e, por consequência, com os seus resultados.

Nesta fase podem ser utilizadas diversas técnicas, porém, mais importante que as técnicas, nesta etapa é fundamental a capacidade de mobilização da estrutura, neste sentido o gestor do projeto terá um papel fundamental.

O resultado desta fase, em última instância, é um plano de ação que destaca: as atividades ou processos, os riscos, as ações para evitá-los, os responsáveis e os prazos envolvidos, vide Figura 43.

Resgatando o exemplo do projeto de redução da mortalidade infantil:

- falta de capacitação específica dos profissionais da saúde e de outras áreas afins para atuarem na diminuição dos riscos da infância – ação: readequação dos currículos de qualificação profissional;
- falta de articulação e/ou a superposição de ações, os recursos municipais escassos, a fragilidade na organização dos serviços de saúde – ação: readequação dos modelos de gestão e planejamento integrado com todas as instituições parceiras do projeto;
- número insuficiente de pessoas e equipamentos para atendimento às demandas do pré-natal – ação: compra dos equipamentos, contratação e capacitação de pessoal;

- falta de indicadores e levantamentos estatísticos sobre o problema – ação: readequação, construção e acompanhamento de indicadores setoriais;
- saneamento básico deficiente e a falta de planejamento familiar (controle de natalidade) – ação: adequação das políticas setoriais e difusão de conhecimentos.

<b>Formulário 5/1: Ação sobre os riscos / Ações para prevenir riscos</b>				
Objetivo:				
<b>Ações para prevenir os Riscos</b>				
Processo:				
Atividade	Risco Associado	Ação	Responsável	Prazo

Figura 43: Ação para prevenir riscos  
Fonte: Elaborado pela pesquisadora

A primeira ação do método busca evitar o problema, o risco, porém se os mesmos ocorrerem é importante a definição das ações para a sua mitigação.

### 5.5.2 Ações para mitigar riscos

Esta fase do método define quais as disposições serão desenvolvidas pela organização caso os riscos ocorram. Novamente, nesta etapa, deverá haver uma forte mobilização da estrutura departamental com o projeto.

Nesta etapa a equipe deixará claro as disposições para os riscos mais críticos, maior peso, e o respectivo prazo para a execução das disposições. A Figura 44 apresenta o formulário utilizado nesta etapa do método.

<b>Formulário 5/2: Ação sobre os riscos / Ações para mitigar riscos</b>				
Objetivo:				
Disposições caso os riscos ocorram				
Processo:				
Risco	KPI Afetado	Disposição	Responsável	Prazo

Figura 44: Ações para mitigar riscos  
Fonte: Elaborado pela pesquisadora

No exemplo do projeto de redução da mortalidade infantil:

- falta de capacitação específica dos profissionais da saúde e de outras áreas afins para atuarem na diminuição dos riscos da infância – ação: análise por parte dos profissionais envolvidos das causas de morte infantil e ação específica para evitar nova incidência da mesma causa;
- a falta de articulação e/ou a superposição de ações – ação: reavaliação sistemática da área de atuação de cada parceiro envolvido;
- os recursos municipais escassos – ação: readequação orçamentária priorizando o atendimento das necessidades do projeto;
- a fragilidade na organização dos serviços de saúde – ação: readequação do modelo organizacional;
- o número insuficiente de pessoas e equipamentos para atendimento às demandas do pré-natal – ação: revisão da capacidade de atendimento

das diversas entidades parceiras envolvidas e compra dos equipamentos necessários;

- falta de indicadores e levantamentos estatísticos sobre o problema – ação: redimensionamento dos indicadores e avaliação dos mesmos;
- saneamento básico deficiente – ação: plano diretor de saneamento básico; revisão dos projetos de saneamento e captação dos recursos necessários para sua implantação;
- a falta de planejamento familiar (controle de natalidade) – ação: adequação das políticas setoriais e difusão de conhecimentos.

A etapa final do método é o alinhamento de todas as ações com o Gestor.

### 5.5.3 Alinhamento dos executores com o gestor

A etapa final do método é um fechamento formal do projeto com o gestor. Neste fechamento são listadas as ações críticas de monitoramento do projeto com os seus respectivos responsáveis e prazos envolvidos, vide Figura 45.

Formulário 5/3: Ação sobre os riscos / Alinhamento dos executores com o gestor		
Objetivo..		
Plano de Acompanhamento		
Ação	Responsável	Prazo

Figura 45: Alinhamento dos executores com o gestor  
Fonte: Elaborado pela pesquisadora

Para identificar o gestor do processo, com as características descritas acima, sugere-se a utilização do formulário da Figura 29 (p.157) onde os possíveis candidatos são relacionados e suas características identificadas e, a partir disso, o gestor estratégico da organização definirá quem reúne maiores e melhores condições para assumir a tarefa.

Ressalta-se que a decisão sobre quem será o gestor do processo de risco será tomada pelo gestor estratégico da organização depois da análise criteriosa dos candidatos e suas habilidades e competências.

O Quadro 5 apresenta um sumário do que deve ser atingido neste passo e dos mecanismos que o gestor poderá utilizar para tanto.

## 5.6 ETAPA 6 – MONITORAMENTO, MOBILIZAÇÃO E COMUNICAÇÃO

Esta etapa do método é composta de 3 fases, uma, porém, com nuances de aplicação distintas: o monitoramento e a comunicação (Figura 46, p.188).

O monitoramento é efetuado avaliando-se a presença e o funcionamento das ações propostas ao longo do tempo. Essa tarefa é realizada mediante atividades contínuas de monitoramento, avaliações independentes ou uma combinação de ambas. O monitoramento contínuo ocorre no decurso normal das atividades de administração. Quanto maior for a eficácia desse processo, menor a necessidade das avaliações independentes.

A mobilização para a comunicação consiste no fato de fazer fluir em todos os níveis da organização as informações pertinentes às ações visando a redução ou mitigação do risco e alavancando a participação de pessoas. A explicitação do conhecimento (noção de conhecimento novo) é função do envolvimento das pessoas, conseqüentemente, um resultado adicional de um plano eficaz de comunicação interna é a ampliação do potencial de participação das pessoas (funcionários) em outros processos/ações. A comunicação é inerente a todos os sistemas de informação que devem informar ao pessoal apropriado para que esses possam desincumbir-se de suas responsabilidades operacionais, de

comunicação e conformidade.

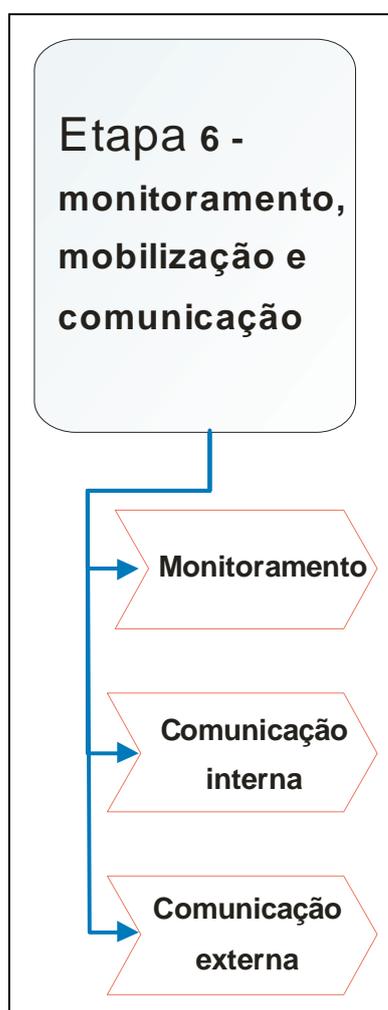


Figura 46: Monitoramento, mobilização e comunicação  
Fonte: Elaborado pela pesquisadora

### 5.6.1. Monitoramento

O gerenciamento de riscos é monitorado, avaliando-se a presença e o funcionamento de seus componentes ao longo do tempo. Essa atividade é realizada mediante atividades contínuas de monitoramento, avaliações independentes ou uma combinação de ambos. O monitoramento contínuo ocorre no decurso normal das atividades de administração. O alcance e a frequência das avaliações

independentes dependerão basicamente de uma avaliação dos riscos e da eficácia dos procedimentos contínuos de monitoramento.

O monitoramento pode ser conduzido de duas maneiras: mediante atividades contínuas ou de avaliações independentes. Os mecanismos de administração de riscos são estruturados para fazer o próprio monitoramento de forma contínua.

Fica a critério de a administração definir a frequência necessária de avaliações independentes, de forma a ter garantia da eficácia do gerenciamento.

Nas atividades de monitoramento desenvolvidas de forma contínua, estarão envolvidos todos os *stakeholders* do processo. Já nas avaliações independentes estarão envolvidos os agentes designados para esse fim, podendo em alguns casos ter o envolvimento de elementos externos ao processo.

O monitoramento, em última instância, busca garantir que os resultados estão acontecendo. Nesta linha é fundamental ter uma clara visão das atividades e indicadores relacionados. Sugere-se nesta etapa a utilização de ferramentas como o 5W2H, vide Figura 47. Cabe ressaltar a definição clara do indicador de meta e a indicação do valor atual, assim, pode-se identificar e comunicar de forma objetiva a situação atual do projeto/ação.

Formulário 6.1: Plano de Monitoramento																											
Objetivo:																											
<b>Monitoramento do Projeto</b>																											
Data:																											
<table border="1"> <thead> <tr> <th>Indicador</th> <th>Meta</th> <th>Valor Atual</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td> </td> <td> </td> <td> </td> </tr> <tr> <td> </td> <td> </td> <td> </td> </tr> </tbody> </table>							Indicador	Meta	Valor Atual																		
Indicador	Meta	Valor Atual																									
<table border="1"> <thead> <tr> <th>Atividade</th> <th>Responsável</th> <th>Prazo</th> <th>Status</th> <th>Ação Corretiva</th> <th>Responsável</th> <th>Prazo</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td> </td> </tr> <tr> <td> </td> </tr> </tbody> </table>							Atividade	Responsável	Prazo	Status	Ação Corretiva	Responsável	Prazo														
Atividade	Responsável	Prazo	Status	Ação Corretiva	Responsável	Prazo																					

Figura 47: Monitoramento  
 Fonte: Elaborado pela pesquisadora

Nas reuniões de monitoramento é fundamental fazer o acompanhamento dos indicadores e a comparação de sua evolução com a meta a ser alcançada, porque isto potencializa a geração de conhecimento novo.

Outro ponto importante da reunião de monitoramento é fazer o *follow-up* das atividades envolvidas no período. Caso exista alguma atividade que o status é insatisfatório, a equipe e o responsável deverão elaborar uma ação corretiva para contornar o problema e evitar problemas maiores ao longo do projeto. Cabe lembrar que nem tudo é executado conforme planejado e nem sempre os planos apontam as melhores soluções e, como colocado por Mintzberg (2006), há uma construção de uma solução ao longo da implantação. Identifica-se claramente uma oportunidade de explicitação de conhecimento e mitigação dos riscos através de participação dos *stakeholders*.

## 5.6.2 Comunicação

A comunicação pode ser tratada através de duas visões: a comunicação interna e a comunicação externa.

### 5.6.2.1 Comunicação interna

A comunicação é inerente a todos os sistemas de informação que devem informações ao pessoal apropriado para que esses possam desincumbir-se de suas responsabilidades operacionais, de comunicação e conformidade.

Na comunicação interna a administração fornece informações específicas e dirigidas que abordam as expectativas de comportamento e as responsabilidades do pessoal. Isso inclui uma clara definição da filosofia e da abordagem do gerenciamento de riscos, além de uma clara delegação de autoridade. A comunicação referente aos processos e aos procedimentos deverá alinhar-se e apoiar a cultura desejada.

As comunicações devem ser transmitidas a todos os *stakeholders*, especialmente aqueles aos quais foram atribuídas importantes responsabilidades de gestão e que necessitam receber uma mensagem clara da alta administração. Tanto a clareza da mensagem e a eficácia com a qual é comunicada são fatores importantes.

Os *stakeholders* precisam saber de que forma as suas atividades relacionam-se com o trabalho dos outros. Esse conhecimento é necessário para reconhecer um problema, determinar a sua causa e definir uma medida corretiva, e é a base para a participação dos mesmos e a consequente explicitação do conhecimento e criação do “conhecimento novo”.

Já o pessoal da linha de frente, que trata das questões operacionais, tem melhor condição de reconhecer os problemas na medida em que surgem, então é preciso que existam canais de comunicação adequados para assegurar que essas informações fluam por toda organização.

Para que essas informações possam ser relatadas, deverá haver canais de

comunicação abertos e uma nítida disposição de ouvi-los. Os *stakeholders* devem acreditar que todos desejam conhecer os problemas tratando-os, desse modo, com eficácia.

Os meios de comunicação podem surgir sob a forma de manuais, políticas, memorandos, mensagens de correio eletrônico, notificação em quadros de aviso, mensagens pela internet ou vídeo, ou transmitidas verbalmente em reuniões ou encontros. É fundamental caracterizar a situação que está sendo enfrentada e os resultados previstos. Cabe ressaltar a importância da participação e/ou consequente comunicação do andamento do projeto de forma que os *stakeholders* se envolvam no mesmo e se comprometam com os resultados.

A figura 41 apresenta um formulário que pode ser aplicado nesta etapa.

<b>Formulário 6/2: Monitoramento, mobilização e comunicação / Comunicação interna</b>	
Objetivo:	<i>Definir ações de comunicação interna na organização</i>
<b>Reunião de Fechamento</b>	

Figura 48: Comunicação interna  
Fonte: Elaborado pela pesquisadora

Além da comunicação da estrutura interna da organização, existe a necessidade de comunicar o meio externo.

### 5.6.2.2 Comunicação externa

A comunicação com os *stakeholders* externos disponibiliza informações pertinentes às respectivas necessidades, de maneira que possam entender prontamente as circunstâncias e os riscos que a organização enfrenta. Essa comunicação deve ser significativa, pertinente e oportuna, além de atender as exigências legais e regulatórias. O comprometimento da administração em estabelecer canais de comunicação com partes externas envia uma mensagem de comprometimento da organização para com todos os envolvidos no processo de gerenciamento dos riscos.

A comunicação pode surgir sob forma de manuais de políticas, mensagens de correio eletrônico, mensagens pela internet, blogs, vídeos institucionais, através da mídia eletrônica e impressa, ou transmitida verbalmente em reuniões ou encontros e deve abranger todos os *stakeholders* externos.

<b>Formulário 6/3: Monitoramento, mobilização e comunicação / Comunicação externa</b>	
Objetivo:	<i>definir ações de comunicação externa entre a organização e seus stakeholders.</i>
<b>Reunião de Fechamento</b>	

Figura 49: Comunicação externa  
Fonte: Elaborado pela pesquisadora

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O aparente consenso em torno da necessidade de melhorar a gestão pública não se reflete na inércia que envolve a sua mudança. Melhorar a gestão pública significa atuar nas questões estruturais, no marco legal e nos macroprocessos de governo, bem como na dimensão da gestão das organizações públicas.

Significa incorporar metodologias, ferramentas e práticas contemporâneas e alinhadas às necessidades e a realidade da administração pública. Finalmente, significa contribuir para a construção de um modelo de atuação em bases integradas e cooperativas, orientadas para resultados e com foco no cidadão.

Embora os principais problemas da administração pública sejam conhecidos, existem ainda possibilidades de estudá-los e sistematizá-los para com isso subsidiar a elaboração de propostas de solução adequadas a realidades específicas.

A expectativa é que essa dissertação possa ter contribuído para dar maior clareza para o entendimento de alguns desses problemas, com objetivo de identificar caminhos possíveis.

A administração pública é entendida como responsável pelas atividades de planejamento, organização, liderança e controle das organizações públicas.

Na perspectiva da administração pública tradicional, baseada no modelo weberiano de democracia, o aparato legal, através de critérios objetivos, é a principal fonte definidora das ações organizacionais. O foco é direcionado na ação administrativa, no processo decisório formal e na implementação de acordos com procedimentos já estabelecidos.

Há também um sentido comum de que as instituições existentes na sociedade contemporânea são inadequadas para enfrentar os desafios do presente, e de que as âncoras de identidade estão em todo lugar sendo corroídas, e por isso, mais do que nunca, é preciso buscar formas organizacionais alternativas ou formas de ação /interação que possam resultar em maior flexibilidade e, fundamentalmente, melhores resultados para sociedade. É fundamental que o foco na sociedade e em si, seja o objetivo da organização pública. Seus processos, adequadamente gerenciados, devem contar com a participação efetiva e pró-ativa dos *stakeholders* e, recomenda-se alinhar a organização e seus processos aos princípios da

administração por objetivos e para resultados. Essa gestão empreendedora só se tornará possível se forem resgatadas as políticas de capacitação de quadros para o serviço público, formando técnicos conectados com as mudanças sociais e as tecnologias de ponta em matéria de gestão, formas ou mecanismos para que haja um incremento efetivo de sua participação. A participação deve acontecer na forma colaborativa, onde o conhecimento dos indivíduos é socializado pelos mesmos para o coletivo da organização e, desta forma, através da gestão desse conhecimento há o aprendizado organizacional que se refletirá como melhoria contínua.

De qualquer modo, a existência de capacidade e de vontade de inovar é algo que a gestão pública tem que considerar diante da crescente complexidade dos problemas a serem enfrentados. A implementação de novas formas organizacionais é em si mesmo um exemplo de inovação e, nessa dissertação o gerenciamento de riscos é o elemento que a concretiza.

Mas por que gerenciamento dos riscos? O risco está presente em todas as circunstâncias de atuação das organizações. O risco está presente no ambiente externo, está presente na hora da definição das estratégias organizacionais e dos processos internos desenhados para execução delas, assim como na ação das pessoas envolvidas em sua concretização, e por isso é essencial e inovador aprender a gerenciá-los.

## 6.1 CONCLUSÃO

Acredita-se ter se cumprido o objetivo geral desta pesquisa: propor um método de gestão pública, com ênfase na gestão integrada de riscos, de maneira a caracterizá-lo como um dos eixos da governança corporativa aplicada em uma organização pública.

Isso porque esta pesquisa apóia-se na tendência e na necessidade de uma mudança na cultura das organizações públicas onde o foco no cidadão é suportado pela ação contínua dos servidores, visando o incremento de resultados e o conseqüente reconhecimento pela população. Essa é a base da NAP ( Nova Administração Pública ) modelo gerencial que busca a efetividade da ação pública e

que pressupõe uma nova cultura organizacional baseada na gestão pró-ativa e de resultados.

Na descrição do método de gerenciamento de riscos proposto, verificou-se o quanto a gestão por processos pode gerar em termos de conhecimento organizacional.

A utilização do conceito de visão por processo de organização, ou seja, a identificação dos processos envolvidos na obtenção/geração dos produtos (bens/serviços) é um elemento fundamental na elicitação do conhecimento que vai produzir o efeito de melhoria contínua na gestão da organização pública que assim alcança efetividade em sua ação, com foco no cidadão.

Considerar o risco como um elemento importante quando da gestão da organização pública é um elemento diferenciador e inovador quando se observa experiências e métodos anteriores.

As definições de risco devem ser ajustadas a cada tipo de organização, considerando sua visão, o significado de seus valores e seus objetivos estratégicos. O que importa é a coerência e compreensão das definições e identificações dos riscos sempre em linha com os objetivos estratégicos da organização e seu gerenciamento integrado.

Efetuar a lista de riscos, possíveis causas e seus respectivos controles internos, torna-se condição essencial para uma gestão eficaz. Os riscos devem ser avaliados quanto à relevância de seus impactos e probabilidade de ocorrência, e ajustados pelos efeitos dos respectivos controles internos.

Aplicar o método proposto, buscando identificar aspectos comportamentais que devem ser tratados, é um desafio que considera-se transponível por organizações públicas adequadamente gerenciados com seu quadro de pessoal capacitado e focado na sociedade.

Incluir elementos de quantificação do risco e selecioná-los com o “apetite” e o “risco” dos gestores é fundamental para uma efetiva gestão pública. Cabe lembrar que o gestor público deve ter clareza que as ações/decisões podem resultar ou impactar de forma não prevista ou que aspectos não considerados em momentos anteriores resultam muitas vezes em situações que inviabilizam o projeto ou reduzem sobremaneira seus resultados.

Por isso, entende-se que o método proposto pode ser um dos eixos de

conformação da governança corporativa em organizações públicas, já que sua utilização recobre a necessidade de reorientar e criar novas formas de ver a coisa pública.

## 6.2 SUGESTÕES PARA TRABALHOS FUTUROS

- Aplicar o método proposto buscando identificar aspectos comportamentais que devem ser tratados;
- Identificar outras ferramentas ou práticas que possam ampliar a participação dos stakeholders e a consequente explicitação do conhecimento;
- Incluir elementos de quantificação do risco e relacioná-los com o apetite aos riscos do gestor.

## REFERÊNCIAS

ALLISON, G.; ZELIKOW P. **Essence of decision**. 2.ed. New York: Addison, Welsey, Longman, 1999.

ALVARENGA NETTO, C. A. **Proposta de modelo de mapeamento e gestão por macroprocesso**. 2004. Tese (Doutorado em Engenharia). Escola Politécnica da Universidade de São Paulo, São Paulo.

ALVES-MAZZOTTI, A. J.; GEWANDSZNAJDER, F. **O método nas ciências naturais e sociais: pesquisa quantitativa e qualitativa**. São Paulo: Pioneira, 1998.

AMATO, P. **Introdução à administração pública**. Rio de Janeiro: FGV, 1971.

ANDERSON, T.; ELIOUMI, F. **Theory and practice of online Learning**. Disponível em: <[http://cde.athabascau.ca/online\\_book/ch6.html](http://cde.athabascau.ca/online_book/ch6.html)>. Acesso em: 03 mar. 2009.

ARGYRIS, C.; SCHÖN, D. A. **Organizational learning: a theory of action perspective**. Harlow: Addison-Wesley, 1978.

\_\_\_\_\_. Participatory Action Research and Action Science Compared, in: **W. F. Whyte participatory action research**. Newbury Park: Sage, 1991.

BARALDI, P. **Gerenciamento de riscos empresariais**. Rio de Janeiro: Campus, 2005.

BARLOW, D. **The essence of risk management**. Risk Management, September 1998, p. 88.

BARZELAY, M. **The new public management: a bibliographical essay for Latin American (and other) scholars**. International public management journal, n. 3, p. 229–265, 2000.

BASEL COMMITTEE ON BANKING SUPERVISION, (2001). Basel committee on banking supervision, consultative document, operational risk, supporting document to the new basel capital accord, issued for comment by 31 May 2001, Bank for International Settlements, Basel.

BENNIS, W. **A invenção de uma vida**. Rio de Janeiro: Campus, 1995.

BLOOM, B. S.; KRATHWOHL, D. R.; MASIA, B. B. **Taxionomia de objetivos educacionais: domínio afetivo**. Porto Alegre: Globo, 1973.

\_\_\_\_\_. **Taxonomia de objetivos educacionais: domínio cognitivo**. Porto Alegre: Globo, 1979.

BONA SARTOR, V. **Reforma administrativa do aparelho estatal**. 1996. Dissertação (Mestrado em Administração) – Programa de Pós-Graduação em Administração, UFSC, Florianópolis.

- BRESSER PEREIRA, L. C. **Crise econômica e reforma do estado no Brasil:** para uma nova interpretação da América Latina. São Paulo: Atlas, 1996.
- BRITO, O. S. **Gestão de riscos** – Uma abordagem orientada a Riscos Operacionais. São Paulo: Saraiva, 2007.
- CADBURY COMMITTEE. The report of the committee on financial aspects of corporate governance. Londres: Cadbury Committee, dez. 1992.
- CALDAS, M. Explorando outros viveres: ensaio sobre a escolha e a diversidade em design organizacional. In: ENANPAD, 18, 1994, Curitiba, 1994. **Anais do XVII Enanpad.** Curitiba, 1994.
- CAPRA, F. **A teia da vida:** uma nova compreensão científica dos sistemas vivos. São Paulo: Cultrix, 1996
- CASTOR, B. V.; FRANÇA, C. Administração pública no Brasil: exaustão e revigoração do modelo. **Revista de administração pública.** Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, v. 20, n. 3, p. 3-26, jul/set, 1986.
- CASTOR, B. **A reengenharia do estado brasileiro.** SP: Revista dos Tribunais, 1995.
- CASTOR, B.; FRANÇA, C. **Estado e administração pública:** reflexões. Brasília: Funcep, 1986.
- CAULLIRAUX, H.; YUKI, M. **Gestão pública e reforma administrativa:** conceitos e casos: a experiência de Florianópolis. Rio de Janeiro: Lucerna; 2004.
- CHIAVENATO, I. **Comportamento organizacional.** São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2004.
- CHIZZOTTI, A. Pesquisa em ciências humanas e sociais. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2003.
- CHOO, C. W. **The knowing organization:** how organizations use information to construct meaning, create knowledge and make decisions. 2a Ed. New York: Oxford University Press, 2006.
- COSO - Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission. Disponível em: <http://www.coso.org>. Acesso em: 03 fev. 2009.
- COSO - Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission. **Enterprise risk management:** integrated framework, executive summary. September 2004.

CRAWFORD, R. **Na era do capital humano**: o talento, a inteligência e o conhecimento como forças econômicas, seu impacto nas empresas e nas decisões de investimento. São Paulo: Atlas, 1994.

CROZIER, M. **O fenômeno burocrático**. Brasília: UNB, 1981.

CRUZ, T. **Workflow**: a tecnologia que vai revolucionar processos. São Paulo: Atlas, 1998.

CUNNINGHAM, J. B. **Action research and organizational development**. Westport, CT: Praeger, 1993.

DAVENPORT, T.; PRUSAK, L. **Conhecimento empresarial**: como as organizações gerenciam o seu capital intelectual. Tradução Lenke Peres. Rio de Janeiro: Campus, 1998.

DAVENPORT, T. **Reengenharia de processos**. São Paulo, Campus, 1994.

DAVIES, A. **Best practice in corporate governance** : building reputation and sustainable success, Aldershot, England ; Burlington, VT : Gower, 2006.

DICKENS, L.; WATKINS, K. Action research: rethinking Lewin. **Management learning**, thousand oaks, v.30, n.2, p.127-140, jun/1999.

DOIDGE, C. A.; KAROLYI, G. A.; STULZ, R. M. Why do countries matter so much for corporate governance. September 2004. ECGI - Finance working paper No. 50/2004. Disponível em: <http://ssrn.com/abstract=580883>>. Acesso em: 05 mar. 2009.

DRUCKER, P. F. **Desafios gerenciais para o século XXI**. São Paulo: Pioneira, 1999.

\_\_\_\_\_. **Uma era de descontinuidade**. Rio de Janeiro: Zahar, 1972.

DURAND, T. Forms of incompetence. **Proceedings fourth international conference on competence** - based management. Oslo: Norwegian School of Management, 1998.

\_\_\_\_\_. L'alchimie de la compétence. **Revue française de gestion** (à paraître), 1999.

EASTERBY-SMITH, M.; LYLES, M., Introduction: watersheds of organizational learning and knowledge management. In: EASTERBY-SMITH, M.; LYLES, M. **Handbook of organizational learning and knowledge management**. Malden: Blackwell, p. 19-37, 2005.

ELDEN, M.; CHISHOLM, R. Emerging varieties of action research: Introduction to the special issue. **Human relations** 1993, 46(2): 121-41.

EMERICH, J. **Manual de administração pública**. Rio de Janeiro: FGV, 1962.

FAHY, P. J. Media characteristics and online learning technology. In: Terry ANDERSON, T.; ELIOUMI, F. **Theory and practice of online learning**. Disponível em: <[http://cde.athabasca.ca/online\\_book/ch6.html](http://cde.athabasca.ca/online_book/ch6.html) >. Acesso em: 12/03/2009.

GAGNÉ, R. M. Learning outcomes and their effects. **American psychologist**, v. 39, n. 4, p. 377-385, 1984.

GALBRAITH, J. K. **A Sociedade justa**: uma perspectiva humana. Rio de Janeiro: Campus, 1996.

GAUS; WHITE; DUMOCK. **Fronteiras da administração pública**. Rio de Janeiro: RSP, 1951.

GEORGANTZAS, N. C.; ACAR, W. **Scenario-driven planning** Westport: Quorum Books, 1995.

GEUS, A. de. **A empresa viva**: como as organizações podem aprender a prosperar e se perpetuar. Rio de Janeiro: Campus, 1998.

GHERARDI, S. Practice-based theorizing on learning and knowing in organization. **Organization**, London, v. 7, n. 2, p. 225-246, May 2000.

GHOSHAL, S.; BARTLETT, C. A. **The individualized corporation**: a fundamentally new management model. San Francisco, CA: Harper, 1997.

GOLDSTEIN, J. L. **Training organizations**. Pacific Grove, California, Brooks/Cole, 3.ed., 1992. Cap.7. p.227-229.

GOVE, P. B ; Merriam-Webster editorial staff. (Ed.). Springfield: G; C Merriam Co., 1981.

GRANT, R. M. Prospering in dynamically – competitive environments: organizational capability as knowledge integration. **Organization science**, v.7, n.4, p.375-87, 1996.

HALL, R. H. O conceito de burocracia: uma contribuição empírica. In: CAMPOS, Edmundo (Org.). **Sociologia da burocracia**. 4. ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978. p. 29-47.

HALLA, M.; HOLTB, R.; PURCHASEA, D. **Project sponsors under new public management**: lessons from the frontline. *International journal of project management*, n. 21, p. 495–502, 2003.

HAMEL, G. **The future of management**. Boston: Harvard Business School Pub., 2007.

HAMMER, M.; CHAMPY, J. **Reengenharia**. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1994.

HARRINGTON, H. J. Aperfeiçoando processos empresariais. São Paulo: Makron Books, 1993.

HEADY, F. *et al.* **Administração pública comparada**. Rio de Janeiro: Bloch Editores, 1967.

HENDERSON, J. C.; VENKATRAMAN, N. **Strategic alignment**: leveraging information technology for transforming organizations. *IBM Systems Journal*, v.32, n.1, p.4-16, 1993.

HESSELBEIN, F.; GOLDSMITH, M.; BECKHARD, R. **A organização do futuro**: como preparar hoje as empresas de amanhã. São Paulo: Futura, 1997.

HOOD, C. The 'new public management' in the 1980s: variations on a theme. **Accounting, organizations and society** 20. (2/3), p. 95 - 109, 1995.

HOPE, K. R. The new public management: context and practice in Africa. **International public management journal**, n. 4, p. 119–134, 2001.

HOUAISS, A.; VILLAR, M. de S.; FRANCO, F. M. de M. In: **Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa**. Rio de Janeiro: Editora Objetiva Ltda, 2001.

HOWARD, R. **Aprendizado organizacional**. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

JOE, C. The needle and the damage done: Research, action research, and the organizational and social construction of health in the "information society" *Human Relations*; New York; Dec. 1998.

KETTL, D. F. The global public management revolution: a report on the transformation of governance. Washington: Brookings, 2000.

KUHN, T. **A estrutura das revoluções científicas**. São Paulo: Perspectiva, 1975.

KOGUT, B.; ZANDER, U. Knowledge of the firm, combinative capabilities, and the replication of technology. **Organization science**, v. 3, n. 3, p. 383-397. Aug., 1992.

LAMEIRA, V. J. **Governança corporativa**. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

LARROYO, F. **História geral da pedagogia**. São Paulo: Mestre Jou, 1974.

LAURINDO, F. Gestão integrada de processos e da tecnologia da informação. São Paulo: Atlas, 2006.

LEITÃO, S. P. Repensando a questão da decisão organizacional e seu paradigma. **Revista de administração pública**, 29 ( 2 ) : 110 –125, abr./jun.1995.

LEVY, P. **A inteligência coletiva**: por uma antropologia do ciberespaço. São Paulo: Loyola, 1998.

LEWIN, K. **Teoria de campo em ciência social**. Trad. Carolina M. São Paulo: Pioneira, 1965.

LICHT, A. N.; GOLDSCHMIDT, C.; SCHWARTZ, S. H. Culture, law, and corporate governance. **International review of law and economics**, London, v. 25, n.2, p. 229-255, Jun.2005.

LIMA, M. B. B. P. B. **Metodologia de gerenciamento de processos (redesenho) do programa de qualidade do HC**. Campinas: UNICAMP, 1999.

LINDBLOM, C. **Política e mercados**. Rio de Janeiro: Zahar, 1979.

LYTRAS, M. D.; POULOU DI, A. Towards the development of a novel taxonomy of knowledge management systems from a learning perspective. **Journal of knowledge management**, v.10, 2006.

MACGILL, S. M. ; SIU, Y. L. A new paradigm for risk analysis. **Futures**, v.37, Issue 10, p. 1105-1131, Dec. 2005,.

MANN, P. H. **Métodos de investigação sociológica**. 3 ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.

MATURANA, H. **A ontologia da realidade**. Cristina Magro; Miriam Graciano e Nelson Vaz (org's). Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1997.

MATURANA, H. R.; VARELA, F. J. 1980. **Autopoiesis and cognition: the realization of the living**. Reidel: Dordrecht, 1980.

MATUS, C. **Política, planejamento e governo**. Brasília: IPEA, 1993.

McLAGAN, P. A. **A nova era da participação: o desafio de emocionar e envolver pessoas**. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

MEITHYA, R. Democratizing information and communication by implementing e-government in Indonesian regional government. **The international information; Library Review**, v. 36, p. 219–226, 2004.

MEZZAROBA, O.; MONTEIRO, C. S. **Manual de metodologia da pesquisa no Direito**. São Paulo: Saraiva, 2003.

MEZZOMO, H.; LAPORTA, B. **A RAP e a evolução do campo da administração pública no Brasil**. Rio de Janeiro: RAP, jan/mar, 1994.

MINTZ, S. M. Corporate governance in an international context: legal systems, financing patterns and cultural variables. **Corporate governance: an international review**, v. 13, n.5, p. 582. [s.l.]: [s.n.], Sep. 2005.

MINTZBERG, H.; AHLSTRAND, B.; LAMPEL, J. **Safári de estratégia: um roteiro pela selva do planejamento estratégico**. Porto Alegre: Bookman, 2000.

MINTZBERG, H.; LAMPEL, J.; QUINN, J. B.; GHOSHAL, S. **O Processo da estratégia**. 4. ed. Porto Alegre: Bookman, 2006.

MONTAGNA, J. M. A framework for the assessment and analysis of electronic government proposals. **Electronic commerce research and applications**, v.4, n.3, p. 204-219, Autumn 2005.

MOODY, J.; LIGHT, R. A view from above: the evolving sociological landscape. **The american sociologist**, v. 37, n. 2, p. 67-86, 2006.

MORIN, E. **Problema epistemológico da complexidade**. Portugal: Europa-América, 1983.

MOTTA, P. R. Dimensões gerenciais do planejamento organizacional estratégico. **Revista adm. pública**. Rio de Janeiro: 1976.

NELSON, R.; WINTER, S. **An evolutionary theory of economic change**. Cambridge: The Beknap Press, 1982.

NISEMBAUM, H. A competência essencial. São Paulo: Infinito, 2000. 118p.

NOGUEIRA, M. **A permanência e a mudança no setor público**. Brasília: RSP, p. 65/71. jan/jul, 1994.

NONAKA, I. A dynamic theory of organizational knowledge creation. **Organization science**, 5, 1, p.14-37. 1994.

NONAKA, I.; TAKEUCHI, H. **Criação de conhecimento na empresa**: como as empresas japonesas geram a dinâmica da inovação. Rio de Janeiro: Campus, 358p, 1997

OECD (2006). **Innovation and knowledge** - intensive service activities. Internal working document. ISBN-92-64-02273-2.

OLIVEIRA, I. de L.; DE PAULA, M. A. **O que é comunicação estratégica nas organizações?** São Paulo: Paulus, 2007.

OLIVEIRA, D. P. R. de. **Sistema de informações gerenciais**: estratégicas, táticas, operacionais. São Paulo: Atlas, 1992.

\_\_\_\_\_. **Planejamento estratégico**: conceitos, metodologia, práticas. 11. Ed. São Paulo: Editora Atlas, 1997.

OSBORNE, D.; GAEBLER, T. **Reinventando o governo**. Brasília: MH Comunicação, 1992.

OSÓRIO, J. **Lãs dos cara del espejo ruptura y cambio en la sociología latinoamericana**. México: Triana editores, 1995.

PASCALE, R. T.; ATHOS, A. G. **As artes gerenciais japonesas** – Métodos e sistemas dos executivos japoneses adaptados a realidade ocidental. 10ª edição. Rio de Janeiro: Record, 1982.

PETERS, J. Um programa de estudos. **HSM Management**. Barueri: Savana, n. 09, p. 74, jul - ago 1998.

PETERS, M.; ROBINSON, V. The origins and status of action research. **Journal of applied behavioral science**. 1984, 20, 113-124.

PINCHOT, E.; PINCHOT, D. **O poder das pessoas**. Rio de Janeiro: Campus, 1994.

POLANYI, K. **A grande transformação**. Rio de Janeiro: Campus, 1980.

POLIDANO, C. **The new public management in developing countries**. Institute for development policy and management, University of Manchester, working paper n. 13, November 1999.

Prefeitura Municipal de Florianópolis. **Florianópolis: oito anos melhorando a vida da nossa gente**. Florianópolis: Prefeitura Municipal, 2004.

GESPÚBLICA - Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização. **Documento de referência** - GESPÚBLICA. Brasília: Gespública, 2007.

RADOS, G. J. V. *et al.* Apostila da disciplina de gerenciamento de processos do Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção. Florianópolis: UFSC, 1999.

RAKODI, C. Politics and performance: the implications of emerging governance arrangements for urban management approaches and information systems. **Habitat international**, n. 27, pp 523–547, Washington, D.C.: Brookings Institution, 2003.

RAMOS, A. G. **Modelos de homem e teoria administrativa**. Rio de Janeiro: RAP, p. 3-12, abr/jun, 1984.

RAMOS, A. G. **A nova ciência das organizações: uma reconceituação da riqueza das nações**. Rio de Janeiro: FGV, 1981.

\_\_\_\_\_. **Administração e contexto brasileiro**. Rio de Janeiro: FGV, 1983.

RECHTMAN, M.; FONTES FILHO, J. R.; GAMMINO, F. **Governança corporativa aplicada ao contexto empresarial brasileiro**. Rio de Janeiro: Papel Virtual, 2004.

RESENDE, E. **O livro das competências. Desenvolvimento das competências: a melhor auto-ajuda para pessoas, organizações e sociedade**. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2000.

RICHARD, J. F. **Les activités mentales. Comprendre, raisonner, trouver**

**des solutions.** Paris: Armand Colin. 1990.

RIGGS, F. **A ecologia da administração pública.** Rio de Janeiro: FGV, 1964.

\_\_\_\_\_. **Administração em países em desenvolvimento.** Rio de Janeiro: FGV, 1968.

RINGLAND, G. **Scenario planning: managing for the future.** Local/EUA: John Wiley; Sons, 1998.

RODRIGUES, J. A.; MENDES, G. M. **Governança corporativa: estratégia para geração de valor.** Rio de Janeiro: Qualitymark, 2004.

ROPÉ, F.; TANGUY, L. (org.) **Saberes e competências: o uso de tais noções na escola e na empresa.** 2.ed. Trad. Patrícia Chittoni Ramos e equipe do ILA-PUC/Rs. Campinas: Papirus, 2001.

RUMMLER, G. A.; BRACHE, A. P. **Melhores desempenhos das empresas.** São Paulo: Makron Books, 1994.

SANTOS, M. L. B. dos. **Design hipermídia na internet: uma análise semiótica dos padrões de comunicação online.** Dissertação (mestrado), Programa de Estudos Pós-Graduados em Comunicação e Semiótica, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP). São Paulo, 2005.

SAUNDERS, M; LEWIS, P.; THORNHILL, A. **Employee relations: understanding the employment relationship.** Londres: Prentice Hall, 2003.

SCHIESARI, L. M. C.; MALIK, A. M. Instrumentos utilizados na prática diária da gestão da qualidade. In: GONÇALVES, E. L. (Org.). **Gestão hospitalar: administrando o hospital moderno.** São Paulo: Saraiva, 2006.

SCHON, D. A. **Beyond the stable state.** New York : Basic Books, 1971.

SCHWARTZ, P. A Arte da previsão. In: **Relatório Shell.** São Paulo: Página Aberta Editores, 1995.

SCWARTZMANN, S. **O Estado e a administração pública.** Brasília: FUNCEP, 1987.

SENGE, P. **A quinta disciplina.** São Paulo: Best Seller, 1990.

SILVA JÚNIOR, O. F. P. da. **Modelo de informações estratégicas aplicadas a sistemas de inteligência organizacional na gestão pública de pesquisa agropecuária: o caso da EPAGRI.** 2006. Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção da Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis. 2006.

SOUZA, A. C.; FIALHO, F. A. P; OTANI, N. **TCC: métodos e técnicas**. 1. ed. Florianópolis: Visual Books, 2007.

SPARROW, P. R.; BOGNANNO, M. Competency requirement forecasting: Issues for international selection and assessment. In: MABEY, C., ILES, P. (org.). **Managing learning**. London: Routledge, p. 57-69, 1994.

STATA, R. Organizational learning: the key to management innovation. **Sloan Management review**, v. 30, n. 3, p. 63-74, Spring, 1989.

STEIL, A. V. **Um modelo de aprendizagem organizacional baseado na ampliação de competências desenvolvidas em programas de capacitação**. 2002. Tese (doutorado), Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Florianópolis, 2002.

STEWART, T. A. **Capital intelectual: a nova vantagem competitiva das empresas**. 4ª ed. Rio de Janeiro: Campus 1998.

SVEIBY, K. E. **A nova riqueza das organizações: gerenciando e avaliando patrimônio do conhecimento**. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1998.

TAKEUCHI, M. **O perigo amarelo em tempos de guerra (1939 – 1945)**. São Paulo: Arquivo do Estado/Imprensa Oficial do Estado, 2001.

TEIXEIRA, M.; SANTANA, S. **Remodelando a gestão pública**. São Paulo: Edgard Bucher, 1994.

THIOLLENT, M. **Metodologia da pesquisa-ação**. São Paulo: Cortez Editora, 1996.

TOFFLER, A. **Powershift: mudanças na estrutura de poder**. Rio de Janeiro: Record, 1990.

TROSA, S. **Gestão pública por resultados: quando o Estado se compromete**. Rio de Janeiro: Revan; Brasília, DF: ENAP, 2001.

VARELA, F.; THOMPSON, E.; ROSH, E. **The embodied mind: cognitive science and human experience**. Cambridge: MIT, 1991.

VASCONCELLOS, M. J. E. **Pensamento sistêmico: o novo paradigma da ciência**. Campinas, SP: Papyrus, 2003.

VASCONCELLOS FILHO, P. Proposições para a formulação de um plano estratégico. In: VASCONCELLOS FILHO, P.; MACHADO, A. M. V. **Planejamento estratégico: formulação, implantação e controle**. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos; Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 1979.

VENZIN, M.; von KROGH, G.; ROOS, J. Future research into knowledge management. In: VON KROGH, G.; ROOS, J.; KLEINE, D. (ed.). **Knowing in firms**. London: Sage, 1998.

VIEG, J. A. O desenvolvimento da administração pública. In: MARX, Fritz Morstein. **Elementos da administração pública**. São Paulo: Atlas, 1968.

VON KROGH, G.; ROOS, J.; SLOCUM, K. An essay on corporate epistemology. **Strategic management journal**, Chicago, vol. 15, p. 53-7, 1994.

WADDINGTON, C. H. **Tools for thought**: how to understand and apply the latest scientific techniques of problem solving. New York: Basic Books, 1997.

WAHLSTRÖM, G. Worrying but accepting new measurements: the case of Swedish bankers and operational risk, **Critical perspectives on accounting**, Volume 17, Issue 4, May, Pages 493-522, 2006..

WARLICH, B. M. de S. **Reforma administrativa na era de Vargas**. Rio de Janeiro: fev, 1983.

WEBER, M. **Fundamentos da sociologia**. 2.ed. Lisboa: Rés, 1983.

\_\_\_\_\_. . **Economia e sociedade**. Brasília: UNB, 1971

YIN, R. K. **Estudo de Caso**: Planejamento e método. 3ª ed. Bookman: Porto Alegre, 2005.

ZARIFIAN, P. **Objectif compétence**. Paris: Liaisons, 1999.

ZARIFIAN, P. **Objetivo competência**: por uma nova lógica/Philippe Zarifian; tradução Maria Helena C. v> Trylinski. São Paulo: Atlas, 2001.