

A Gestão Contemporânea no Setor Público: um Estudo de Caso do Novo Modelo de Gestão do Ibge

Nathália da Silva Alvares

FACULDADE IDEAL-FACI

RINALDO RIBEIRO MORAES

rinaldomoraes@yahoo.com.br

UNIV ESTÁCIO-FAP

MARIO AUGUSTO DA SILVA BOTELHO

FACULDADE IDEAL-FACI

OSWALDO GOMES JUNIOR

FACULDADE IDEAL

Resumo: Este artigo foi tem como objetivo analisar a gestão contemporânea como uma alternativa consideravelmente viável para solucionar problemas decorrentes de modelos burocráticos de gestão. Visa identificar, na prática, de que forma uma organização adota uma nova forma de gestão para que possa garantir a competitividade no setor público. Para a análise dessas variáveis, foi feito um estudo de caso no Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). A metodologia empregada foi de pesquisa exploratória escolhida pelo fato de possibilitar o aprimoramento de idéias, além de proporcionar uma maior familiaridade com o problema a ser abordado, tornando-o mais explícito e passível de análise. A pesquisa exploratória geralmente abrange a pesquisa bibliográfica e o estudo de caso, ambos utilizados neste trabalho. O resultado do estudo mostra que o IBGE está vivenciando, atualmente, mudanças no modelo de gestão proporcionando, assim, uma melhor relação com a sociedade e um aprimoramento na qualidade de suas publicações – o que pode ser entendido como uma vantagem competitiva a partir do foco no conhecimento.

Palavras Chave: GESTÃO - BUROCRACIA - COMPLEXIDADE - MODELO GERENCIAL -



INTRODUÇÃO

No dinâmico mundo organizacional, sobreviver às constantes mudanças que ocorrem a todo momento não constitui uma tarefa fácil. A modernidade chega para todas as organizações (tanto públicas como privadas) e torna-se necessário, cada vez mais, acompanhar esse acelerado ritmo para que haja um efetivo desempenho por parte das organizações contemporâneas.

Nas abordagens atuais, a mudança de gestão é frequentemente vista como um dos principais “conselhos” para que as organizações (principalmente as públicas) consigam adaptar-se às transformações impostas e garantam a continuidade de seus serviços, ou seja, é necessário abolir modelos burocráticos e ultrapassados de gestão e abrir espaço para novos modelos atuais e promissores. Nesse contexto, a gestão contemporânea apresenta-se com a função de ajudar tais organizações na solução de problemas administrativos, estruturais, entre outros.

O termo gestão, em seu sentido etimológico, pode ser compreendido como a geração de um novo modelo para administrar uma determinada realidade. No setor público, o uso da palavra gestão ainda é considerado recente, pois a administração pública demorou a adotar os conceitos e as ações ligadas à gestão, que eram tipicamente do setor privado: planejar e agir de forma estratégica (ir muito além das atividades operacionais), desenvolver uma atitude empreendedora, assumir que o risco faz parte do processo da busca pelo crescimento e pela eficiência, atender as expectativas do cidadão como cliente da organização, buscar a otimização da eficiência (voltada para os meios) e a eficácia (voltada para os fins, resultados), aderindo a uma gestão pública por resultados, orientada por processos de avaliação contínua e de legitimação pela sociedade, além de obedecer fielmente aos princípios da administração pública: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

A justificativa para a elaboração deste trabalho consiste em proporcionar aos responsáveis pelas organizações públicas a oportunidade de saber a respeito do novo modelo de gestão (muitas vezes considerado como estratégico) e de que maneira essa nova forma de gestão pode se transformar em uma ferramenta altamente importante para aperfeiçoar o serviço público, permitindo que tal serviço seja prestado de forma mais eficiente e preocupando-se com a satisfação do público (visto como um verdadeiro cliente da organização).

Nesse sentido, o êxito de uma organização pública se manifesta quando seus respectivos gestores decidem contar com a adoção de uma inovadora forma de administrar, que tem sua utilidade em diversos aspectos: análise e geração de mudanças, estabelecimento de planos de desenvolvimento coerentes com a realidade organizacional, melhora dos resultados da organização de maneira sistemática (no âmbito interno e externo), além da possibilidade de maior integração da empresa entre si e com o público que atende.

Como objetivo geral, o presente trabalho visa analisar a gestão contemporânea como uma alternativa consideravelmente viável para solucionar problemas decorrentes de modelos burocráticos de gestão. E como objetivos específicos, procura identificar, na prática, de que forma uma organização adota uma nova forma de gestão, apontar os impactos decorrentes da implementação de um modelo estratégico de gestão, bem como os benefícios possibilitados pela flexibilização e pela adoção de uma nova e ampla mentalidade multidimensional, garantindo a competitividade no setor público. Para a análise dessas variáveis, foi feito um estudo de caso no Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).



No decorrer do trabalho, haverá um estudo sobre o Pensamento Complexo, a Teoria Sistêmica e a Teoria Burocrática Weberiana, que foram utilizadas como bases teóricas para ilustrar as evoluções pelas quais passaram os modelos de gestão, além de uma abordagem de pesquisa que vai desde as transformações que ocorrem no atual mundo das organizações até a visão da gestão contemporânea como um diferencial de competitividade no âmbito das organizações públicas.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1. O PENSAMENTO COMPLEXO DE EDGAR MORIN

A Teoria da Complexidade apontada por Edgar Morin enfatiza a necessidade de romper com a fragmentação do saber que divide as disciplinas, as categorias cognitivas e os tipos de conhecimento. Ou seja, o autor procura demonstrar que a abordagem da complexidade necessita de um conhecimento multidimensional. Isso não significa dizer que esse conhecimento vai dar todo o suporte necessário para um fenômeno em estudo, porém ele irá considerar e respeitar todas as distintas dimensões de tal fenômeno. Em função dessa análise, Morin (2003, p. 177) afirma que “(...) ao aspirar a multidimensionalidade, o pensamento complexo comporta em seu interior um princípio de incompletude e incerteza.”

Neste contexto, a complexidade aparece com o sentido de dificuldade e incerteza e não como clareza e resposta. No senso comum, existe a impressão de que é considerado complexo tudo aquilo que é complicado de se entender. Porém, isso constitui apenas uma versão simplificada e reduzida do sentido da complexidade adotada por Morin. Segundo o autor, “complexus” significa o que foi tecido junto. Assim, há complexidade quando elementos diferentes são inseparáveis constitutivos do todo (como o econômico, o político, o sociológico, o psicológico, o afetivo, o mitológico), e há um tecido interdependente, interativo e inter-retroativo entre o objeto de conhecimento e seu contexto, as partes entre si. Por isso a complexidade é a união entre a unidade e a multiplicidade.” (MORIN, 2000, p.38)

Paralelamente a isso, o autor evidencia três princípios que podem contribuir para a compreensão da complexidade: o princípio dialógico, o princípio recursivo e o princípio hologramático. Primeiramente, o termo dialógico significa dizer que duas lógicas ou dois princípios encontram-se unidos sem que a dualidade se perca em meio a essa unidade. Assim, o princípio dialógico possibilita a manutenção da dualidade no âmbito da unidade, fazendo-se a associação de dois termos ao mesmo tempo complementares e antagônicos.

Por outro lado, o princípio recursivo constitui um processo no qual os produtos e efeitos simultaneamente causas e produtores daquilo que produziram. Tudo o que é produzido volta sobre o que produziu, formando um ciclo autoconstitutivo, auto-organizador e autoprodutor. Por fim, o princípio hologramático defende a tese de que a parte está no todo assim como o todo está na parte. Esta concepção ultrapassa a idéia reducionista (que só considera as partes) e o holismo (que só considera o todo).

Além desses princípios, Morin aborda em sua teoria a relação ordem/desordem de um modo paradigmático. É necessário pensar na ordem, desordem e na organização juntas, pois são termos que se remetem um ao outro e também constituem uma espécie de circuito em movimento. Ainda segundo Morin (1990, p.91), “a complexidade da relação ordem/desordem/organização surge quando se verifica empiricamente que fenômenos



desordenados são necessários em certas condições, em certos casos, para a produção de fenômenos organizados, que contribuem para o aumento da ordem.”

2.2. A TEORIA BUROCRÁTICA DE MAX WEBER

Segundo Chiavenato (2003), a Teoria da Burocracia foi fundada pelo sociólogo alemão Max Weber e abrange determinadas características da organização formal que são voltadas exclusivamente para a racionalidade e para a eficiência. O modelo “ideal” de burocracia deve apresentar sete dimensões principais: formalização, divisão do trabalho, princípio da hierarquia, impessoalidade, competência técnica, separação entre propriedade e administração e profissionalização do funcionário.

A formalização pressupõe que todas as atividades da organização são definidas de forma escrita através de um conjunto de regras e procedimentos que devem ser aplicados em todos os casos individuais, sem exceção. Já a divisão do trabalho pressupõe que cada funcionário possui um cargo distinto de acordo com suas competências específicas e com deveres e funções altamente delimitadas.

O princípio da hierarquia tem seu significado em uma hierarquia de autoridade altamente definida, na qual cada funcionário deve obedecer às ordens que lhe são impostas, ou seja, tais ordens que irão guiar suas ações e atitudes. Além disso, cada nível mais baixo de autoridade está sob o comando de um nível mais alto e cada trabalhador possui apenas um chefe.

O trabalhador exemplar é aquele que desempenha suas tarefas de maneira impessoal com relação aos seus colegas de trabalho, pois a burocracia enfatiza somente os cargos e não as pessoas que os ocupam, daí a questão da impessoalidade. Paralelamente a isso, a competência técnica é o elemento que irá definir a seleção e a escolha dos funcionários e não as preferências de ordem pessoal.

A separação entre propriedade e administração enfatiza que a administração e a propriedade dos meios de produção são independentes, ou seja, o dirigente (também chamado de burocrata) não precisa ser necessariamente o proprietário da organização ou dos seus meios de produção e sim um profissional especializado na sua administração. E, por fim, a profissionalização do funcionário significa que os trabalhadores são considerados como profissionais e especialistas devido à intensa divisão do trabalho existente.

Dessa forma, a burocracia, através das sete dimensões, procura atingir certos objetivos desejados, dentre eles a previsibilidade do comportamento das pessoas dentro da organização. Isso corresponde a uma tentativa de padronizar o desempenho humano para atingir um propósito organizacional: a máxima eficiência da organização. Entretanto, o comportamento humano nem sempre ocorre dentro da previsibilidade de Weber. Assim, foram identificadas algumas conseqüências inesperadas que podem levar à ineficiência. Tais conseqüências ficaram conhecidas como disfunções da burocracia e designam os defeitos responsáveis pelo sentido popular do termo burocracia, tais como: excesso de formalismo e papelada, exacerbação de autoridade e padronização, além da significativa resistência a mudanças.

Outra abordagem relevante sobre a Teoria Burocrática é proveniente do estudioso Henry Mintzberg e envolve distintos desenhos organizacionais: estrutura simples, burocracia mecânica, burocracia profissional, estrutura divisionalizada, estrutura adhocrática, estrutura



missionária e estrutura política. Como forma de enfatizar a questão da burocracia, merecem destaque para este trabalho a burocracia mecânica e a burocracia profissional.

A burocracia mecânica tem como base uma organização por funções e uma nítida separação entre as pessoas que planejam e as pessoas que executam. Nessas organizações, o trabalho operacional é realizado de forma rotineira, simples e repetitiva. Além disso, todas as atividades devem obedecer às regras e regulamentos impostos e há uma marcante divisão do trabalho, com evidentes distinções entre os diferentes níveis hierárquicos da organização. Outro aspecto relevante é a centralização do poder de decisão, pois o maior objetivo organizacional é controlar tudo que se passa, de cima para baixo.

Como vantagem, a burocracia mecanicista proporciona um alto grau de eficiência para a organização, através da excessiva formalização e padronização dos procedimentos de trabalho. Como desvantagem, esse tipo de burocracia dificulta a coordenação de diversos tipos de departamentos ou unidades, pois devido à intensa especialização do trabalho, tais unidades possuem objetivos previamente estabelecidos e que são frequentemente conflitantes com os objetivos das demais unidades organizacionais. Outra desvantagem é o fato de impedir que as organizações se adaptem a ambientes complexos e dinâmicos, em virtude da forte resistência à mudanças.

Por outro lado, em oposição à burocracia mecânica, Mintzberg aborda a chamada burocracia profissional, que teve como objetivo a substituição da autoridade hierárquica pela autoridade de competência, ou seja, a autoridade baseada no profissionalismo. Além disso, a padronização dos procedimentos de trabalho deu lugar à padronização das qualificações dos profissionais envolvidos.

Esse tipo de abordagem burocrática surgiu da necessidade de valorização dos profissionais qualificados e especializados. Aqui, a divisão do trabalho abre espaço para a especialização das qualificações individuais. Pode-se dizer que, de forma geral, esse tipo de estrutura não deixa de ser burocrática, pois apresenta uma alta formalização interna e uma série de regras e regulamentos a serem cumpridos. Porém, essa mesma estrutura apresenta-se como descentralizada, o que confere um certo grau de autonomia aos profissionais, pois eles possuem uma grande liberdade de controlar o seu próprio trabalho.

Como vantagem, esse tipo de estrutura (por enfatizar as competências e qualificações dos profissionais) possibilita um alto desempenho nas tarefas especializadas que eles executam. E a autonomia possibilita aos profissionais realizar suas tarefas ao seu modo e de maneira mais eficiente.

Como desvantagem, de maneira semelhante à burocracia mecânica, está a possibilidade de surgimento de conflitos entre as unidades que são comandadas por profissionais diferentes. Isso acontece porque cada departamento possui um objetivo diferente a ser alcançado, que vai constantemente de encontro aos objetivos dos demais departamentos.

Ao contrário da burocracia mecânica, a burocracia profissional permite um bom desempenho com relação às mudanças que lhe são impostas, pois seus profissionais possuem melhores qualificações, competências, autonomia e um maior poder de tomada de decisão.



2.3. A INFLUÊNCIA DO MODELO BUROCRÁTICO DE GESTÃO NO SETOR PÚBLICO

A Administração Pública trabalha de forma a garantir o cumprimento dos dispositivos legais que regulamentam as atividades do setor público e, para isso, muitas vezes utiliza a burocracia como principal modelo de gestão, a fim de evitar desvios com relação ao padrão elaborado conforme regulamentos pré-estabelecidos.

De acordo com Schier (2005), a burocracia é o modelo utilizado no Brasil desde a década de 1930 e é considerado o mais racional, pelo fato de ser baseado em normas e regulamentos explícitos em suas mais diversas áreas de atuação. Por outro lado, o público em geral, ou seja, os cidadãos que são considerados como clientes das organizações públicas, costumam queixar-se constantemente da dificuldade de acesso aos serviços públicos e da sua respectiva ineficiência, causada geralmente por atrasos e negligências.

“A noção de burocracia é tão enraizada, que remete à idéia de imobilidade [...]” (SARAIVA, 2002, p. 204). Em outras palavras, os processos burocráticos possuem uma estrutura tão rígida e sólida, que a capacidade de adaptação a mudanças e inovações é considerada praticamente nula.

Porém, há uma explicação legítima para tanta formalidade: As organizações públicas são geralmente vistas como inflexíveis e burocráticas devido ao fato de serem intensamente regidas por normas de Direito Público que determinam o seu funcionamento.

“A Administração Pública brasileira é regida por um arranjo de normas e leis que sobrepõem os aspectos estratégicos de uma organização moderna. Os princípios básicos que norteiam a formalização dos atos das organizações públicas do país estão no art.37 da Constituição Federal da República de 1988, no qual qualquer forma de Administração Pública, seja direta ou indireta, de qualquer dos poderes da União, dos Estados, do DF e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.” (BRASIL, 1988).

Considerada ora necessária e ora ineficaz, a verdade é que a burocracia se fez presente e ainda está presente no cotidiano de milhões de organizações (públicas e privadas) e de cidadãos que anseiam por melhorias de gestão que lhes permitam chegar mais facilmente aos serviços públicos e desfrutá-los da maneira como merecem, ou seja, tendo a oportunidade de exercer um direito que lhes é legítimo.

2.4. AS MUDANÇAS NO AMBIENTE ORGANIZACIONAL: O NOVO MODELO ESTRATÉGICO DE GESTÃO

As inúmeras transformações ocorridas no cenário mundial fizeram com que as organizações fizessem uma reavaliação de seus modelos ultrapassados de gestão, baseados em uma estrutura rígida e consideravelmente burocrática. A competitividade do mercado atual encontra-se em contínuas mudanças. Consequentemente, é exigido que as organizações sejam flexíveis e inovadoras para que possam se adaptar a esses processos de transição.

As organizações, sendo públicas ou privadas, convivem com dois distintos de ambientes: o interno e o externo. O ambiente interno corresponde aos impactos que o poder, a estrutura, o tamanho, os processos e o sistema de decisão interferem na definição e execução das estratégias, no posicionamento estratégico da organização e também no desempenho das



instalações produtivas. Por outro lado, o ambiente externo corresponde às forças que atuam fora das organizações, pressionando para que as mesmas mudem seu posicionamento.

Nesse contexto, é notável que nos dias atuais não é possível gerir com êxito uma organização baseada em normas e regulamentos sólidos, estáveis e duradouros. Ao contrário disso, o caminho certo inclui olhar para o futuro com uma visão globalizada, além de definir objetivos, estratégias e políticas adequadas. Assim, a gestão estratégica procura responder às turbulências e instabilidades enfrentadas pelas organizações, onde a única certeza é a mudança.

Mais importante do que compreender o papel exercido pelas transformações ambientais, é conhecer os impactos que elas podem causar sobre o ambiente real da organização e de que forma podem influenciar o processo de mudança organizacional, a estrutura, o sistema técnico, o poder, a cultura etc.

Considerando estas transformações, vale ressaltar que os verdadeiros problemas são provocados pelas mudanças que não se podem prever e para as quais não existe um modelo prévio. Como afirma Mintzberg (1995), “num ambiente competitivo e dinâmico, as organizações devem fazer mudanças rápidas, evitando impactos negativos em suas estratégias e estrutura.”

Em meio a este cenário altamente instável e imprevisível, a adoção de novas idéias para garantir o desempenho eficaz de uma organização torna-se absolutamente necessária. E a gestão estratégica constitui uma dessas inovações.

A gestão estratégica só poderá ser claramente compreendida a partir da noção do que significa o planejamento estratégico. De forma resumida, o planejamento estratégico consiste em um compromisso com ações e, principalmente, de resultados a longo prazo. E nele são definidas as prioridades de atuação e o direcionamento das ações para toda a organização. Já a gestão estratégica faz a interligação entre essas diretrizes globais e o trabalho exercido por cada uma das pessoas e seus respectivos setores no dia-a-dia da organização.

Dessa forma, a gestão estratégica tem a complexa função de desmembrar as diretrizes gerais organizacionais em procedimentos detalhados que envolvam todas as especificidades de cada uma das áreas que integram a organização. Em outras palavras, a gestão estratégica é sinônimo de “olhar global” e “ação local”, considerando ainda a adaptabilidade às imprevisíveis mudanças, decorrentes de seu meio interno e externo.

2.5. AS ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS CONTEMPORÂNEAS

As organizações encontram-se subordinadas a normas e diretrizes de três tipos de estrutura: o macroambiente (ou ambiente externo), o ambiente de tarefas organizacional e o microambiente (ou ambiente interno).

Neste contexto, pode-se dizer que uma organização pública não é auto-suficiente nem autodeterminada. Ao contrário disso, a organização é diretamente influenciada por condições e exigências internas e externas que direcionam o seu funcionamento. Assim, as organizações cumprem seu papel, ou seja, tarefas, objetivos e metas, considerando as normas e os padrões relacionados à legalidade, competitividade, responsabilidade, prestação de serviços de alta



qualidade e competência administrativa e tendo como objetivo a evolução do mercado, da sociedade, das leis e também as possibilidades de crescimento.

Primeiramente, a instituição encontra-se inserida em um macroambiente, isto é, um espaço maior no qual toda empresa e mantém relações nas áreas legal, política, tecnológica, sociocultural, internacional e econômica. Já em um nível intermediário, existe um espaço conhecido como ambiente de tarefas, que corresponde ao próprio local de atuação e organização de clientela, concorrência, fornecedores, associações, entre outros. E, por fim, a instituição apresenta seu ambiente interno, que corresponde àquele espaço que sofre um controle mais rígido e decisivo pela organização.

Desta forma, as organizações públicas constituem sistemas dinâmicos que exercem suas atividades de forma a atender, principalmente, sua estrutura interna, as estruturas que estão ao seu redor e a “alimentam”, além da estrutura mais ampla que direciona e condiciona suas ações de planejamento, organização, controle e liderança.

Em suma, predomina a questão da interdependência (visão sistêmica) entre os ambientes organizacionais, sendo esta consideravelmente necessária para que exista mobilidade, controle e sistematização das instituições, que devem ter como base um método de planejamento que possa satisfazer as demandas do mercado e todo o contexto social, para crescer e acompanhar as condições de funcionamento que frequentemente lhes são impostas. Dessa forma, o processo evolutivo de uma organização pública nesse aspecto é um procedimento complexo e dinâmico, no qual a competitividade está sempre exigindo as devidas adaptações para garantir a sobrevivência das organizações.

2.6. O MODELO GERENCIAL NO ATUAL SETOR PÚBLICO

A partir da década de 80, houve uma série de reformas constitucionais definidas como prioritárias no processo de reformulação e reconstrução do Estado brasileiro. Tais reformas incluíram reforma fiscal, previdência social, eliminação dos monopólios estatais, além da reforma administrativa, que merece destaque devido a sua direta relação com o modelo de gestão pública contemporânea.

A reforma administrativa foi encaminhada ao Congresso Nacional em agosto de 1995 e teve como principal característica a mudança da administração pública brasileira, de burocrática para gerencial.

A administração pública gerencial foi motivada pela busca de meios capazes de enfrentar a crise fiscal que estava ocorrendo no Estado. Tais meios envolvem a estratégia para reduzir custos e tornar mais eficiente a prestação de serviços pelo Estado, além do instrumento de proteção ao patrimônio público e a insatisfação contra a administração pública burocrática. De forma geral, o gerencialismo corresponde à administração voltada para os resultados e orientada para satisfazer os anseios dos cidadãos, ora vistos como usuários, ora vistos como clientes dos serviços públicos.

De forma mais específica, o modelo gerencial tem como principal objetivo a busca pela eficiência, impondo uma efetiva transformação no modelo burocrático weberiano. Para alcançar esse objetivo, o modelo buscou a valorização da flexibilidade e da inovação. Além disso, houve a preocupação de se fazer a diferenciação entre a eficiência operacional e



eficiência adaptativa, sendo que a eficiência operacional corresponde ao racionamento de custos e a um rígido conjunto de objetivos e controle. Já a eficiência adaptativa corresponde à capacidade de flexibilidade e adaptação, tendo sua devida utilidade para as organizações que passam por constantes processos de mudanças.

Nesse contexto e levando em consideração as inúmeras transformações ocorridas no atual setor público, a eficiência adaptativa mostra-se predominantemente necessária para o progresso da administração pública, pois possibilita à mesma a capacidade de aceitar e assimilar novas situações e a facilidade de se adequar a demandas internas e externas. Por outro lado, a eficiência operacional assume um relevante papel no que diz respeito aos custos.

Outro aspecto importante relacionado ao modelo gerencial é a aplicação de uma gestão humanizada, atrelada à constante valorização dos talentos humanos e reconhecendo-os como peças-chaves dos mais diversos tipos de organização.

Segundo Ferreira (1996), a implantação do modelo de gestão pública gerencial não significa somente transformar sistemas, organizações e legislação e sim criar as condições ideais para o desenvolvimento das pessoas que conduzirão e realizarão as reformas propostas. Nesse sentido, a valorização do servidor corresponde ao estímulo da sua capacidade de empreendedora, além da sua criatividade e destacando o caráter público de sua missão e o seu comportamento ético com vistas ao resgate de sua auto-estima, ou seja, proporcionar, de forma geral, um clima satisfatório para os servidores.

Tudo isso é válido porque funcionários capacitados e motivados que se encontram diante da oportunidade de “pensar” e não apenas de executar tarefas (seguindo estritamente as ordens impostas) acabam trazendo mais qualidade aos serviços oferecidos pelo setor público.

Em suma, há diversos pressupostos que marcam desde a introdução do novo modelo gerencial de gestão até a sua atual utilização no setor público. E alguns instrumentos refletem a adoção desses pressupostos na prática. A seguir, serão mencionados tais instrumentos, que se caracterizam como verdadeiros exemplos da administração pública gerencial.

Em primeiro lugar, está o Plano Plurianual 2000/2003, que foi aprovado em 1999 e apresenta-se como um desafio gerencial abrangendo gestão organizacional, planejamento e recursos humanos. O Plano Plurianual (PPA) corresponde ao conjunto de planejamento, gerenciamento e resultado, mediante a organização por programas e visa resgatar o Orçamento-Programa (organização por programas), conferindo mais transparência à alocação de recursos e alcance de resultados. Essa nova visão proporcionou uma reforma geral do orçamento, baseada em uma equilibrada relação entre eficiência, eficácia, custo e efetividade.

Em segundo lugar, está o Código de Qualidade dos Serviços Públicos, que foi instituído em 1998 e consiste em uma ferramenta que objetiva assegurar a qualidade dos serviços públicos à população e a democratização, de forma a atender com eficiência o mercado crescente.

Por último, ligado ao aspecto de valorização humana, está o Programa de Desenvolvimento Gerencial Integrado (PDGI), que ocorreu em sintonia com a Reforma do Estado em 1997 e teve como pioneiro o governo do Estado da Bahia. O PDGI possibilitou o oferecimento de cursos para a capacitação dos gestores do Estado, de acordo com as novas tendências de gestão. O programa obteve sucesso e até meados de 2000, havia capacitado quase dois mil servidores.

3. O IBGE NA CONTEXTUALIZAÇÃO DO SETOR PÚBLICO

3.1. HISTÓRIA

A Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística constitui uma fundação pública pertencente ao Poder Executivo, de direito público e vinculada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. A trajetória histórica do IBGE se inicia em 1936, quando foi criado o Instituto Nacional de Geografia e Cartografia (INE). Dois anos depois, houve a incorporação do INE ao Conselho Brasileiro de Geografia e adquire, então, o nome de Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Na mesma época, o IBGE começa o seu primeiro projeto: “A Determinação das Coordenadas das Cidades e Vilas”.

Até meados de 1966, o IBGE possuía como atribuições fixar normas para a uniformização da cartografia brasileira e conseguiu, pela primeira vez, em 1940, o estabelecimento de dados de coleta e tabulações do Censo com base em uma referência cartográfica sistematizada. Porém, em 1967, o papel de fixação dessas normas passa a COCAR (Comissão de Cartografia), a qual é inserida na estrutura do IBGE.

Em 1985, a COCAR passou a ser submetida ao Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT) e acabou sendo desativada no ano de 1990. Por outro lado, em 1994, o governo cria a Comissão Nacional de Cartografia (CONCAR), que recebe todo o apoio administrativo do IBGE e da ANEA (Associação Nacional das Empresas de Levantamentos Aeroespaciais).

Os atos normativos relativos à criação do IBGE atribuíram-lhe a missão de retratar o Brasil com informações necessárias ao conhecimento de sua realidade e ao exercício da cidadania, através da produção, análise e disseminação de informações de natureza estatística, geográfica, cartográfica, geodésica e ambiental, além de propor a revisão periódica do Plano Geral de Informações Estatísticas e Geográficas (PGIEG), entre outras funções semelhantes.

Atualmente, o IBGE é conhecido como o maior órgão produtor de informações imprescindíveis para a definição de políticas públicas nacionais, estaduais e municipais e para a tomada das mais diversas decisões de investimentos, sejam eles oriundos da iniciativa privada ou do próprio governo.

Na condição de atual responsável pelo Sistema Cartográfico Brasileiro, o IBGE assume e desenvolve suas funções de forma efetiva e se dedica minuciosamente ao seu trabalho mais conhecido: o Censo Demográfico, que constitui uma vasta pesquisa em campo, abrangendo toda a população brasileira (ou quase toda) na tentativa de realizar uma espécie de “retrato” do estilo de vida da população, levantando dados como: número de habitantes, faixa etária, renda, educação e demais dados que servem como indicadores para nortear o desenvolvimento social e econômico do país.

3.2. POSIÇÃO ATUAL

Desde 2009, o IBGE vem adotando determinadas inovações em seu modelo de gestão e tais mudanças são periodicamente mencionadas nos relatórios de gestão divulgados pela



instituição como uma forma de mostrar o seu desempenho a cada ano, garantir a transparência de seus atos e a qualidade de seus procedimentos de trabalho.

As mais recentes transformações envolveram a reestruturação de sua área de tecnologia da informação, através do desenvolvimento de modernos sistemas computadorizados para conferir suporte, rapidez e precisão às pesquisas estatísticas e de gestão institucional. Um exemplo dessas pesquisas foi o Censo Demográfico realizado em 2010, que contou com o mais alto padrão tecnológico desde a fase de coleta de dados até a apuração dos resultados. Além disso, houve a implantação do Planejamento Estratégico da instituição como um dos frutos do “Programa de Melhoria da Qualidade na Gestão Institucional”, que foi responsável geral pelo processo de mudança da cultura organizacional do IBGE.

Primeiramente, com relação à gestão institucional e à produção estatística e geocientífica, o exercício de 2009 merece um maior destaque, pois durante esse período, houve a inserção de novas tecnologias e métodos de gestão, o que proporcionou a implementação de sete projetos considerados como estratégicos: Planejamento Estratégico, Gestão por Processos, Gestão por Competências, Desenvolvimento de Lideranças, Indicadores de Desempenho Institucional, Qualidade no Atendimento e Sistema de Informações Administrativas. Tais projetos estão incluídos no Programa de Melhoria da Qualidade na Gestão Institucional (PMQGI) sendo exatamente os responsáveis específicos pelo processo de mudança da cultura organizacional do IBGE.

No ano de 2009, o IBGE também atuou no Plano Plurianual do Governo Federal através do Programa Informações Estatísticas e Geocientíficas (que tem como objetivo permitir à sociedade o conhecimento da realidade física, humana, social e econômica do Brasil através de informações de natureza estatística e geocientífica). Vale ressaltar a sua atual participação em ações de programas em outros órgãos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, de Programas no Ministério da Educação e de Programa no Ministério da Previdência Social.

Em segundo plano, outra série de adaptações no que diz respeito à inovação e à comunicação foram implantadas em inúmeras pesquisas, principalmente no Censo 2010. Inicialmente, para comandar essa gigantesca operação, o IBGE expandiu significativamente o seu quadro de funcionários, fazendo a contratação temporária (por meio de processo seletivo) de 240 mil servidores, incluindo recenseadores, servidores, pessoal administrativo e operacional. Os recenseadores são as pessoas responsáveis por coletar dados nos mais de 58 milhões de domicílios brasileiros com o intuito de retratar a realidade brasileira, conhecendo quantos são, onde vivem e como vivem os brasileiros.

Ainda com relação ao Censo Demográfico 2010, o IBGE inovou ao oferecer aos cidadãos brasileiros a oportunidade de responder ao questionário do Censo pela internet, provando que a instituição não mede esforços para se adaptar a mudanças e atender de maneira mais eficaz aos anseios da população, considerada como sua principal “cliente”.

Nesse contexto, o IBGE atualmente desempenha seu papel através de constantes reformulações em seu modelo de gestão para satisfazer seus principais beneficiários, que são o governo e a sociedade. Enquanto o governo se utiliza das informações prestadas pelo órgão para nortear suas decisões no âmbito das políticas públicas, os cidadãos em geral se utilizam das mesmas informações para conhecerem as condições em que vivem.



4. METODOLOGIA

4.1. TIPO DE PESQUISA

Os tipos de pesquisa adotados para proporcionar o esclarecimento do tema em questão foram a pesquisa descritiva e a pesquisa exploratória, utilizadas como base para os estudos realizados. Em primeiro lugar, houve a escolha da pesquisa descritiva como uma forma de descrever as características do problema levantado e estabelecer as relações entre as diversas variáveis que envolvem tal problema. Assim, houve uma descrição acerca do tema do trabalho bem como as variáveis que o influenciam direta ou indiretamente.

Já a pesquisa exploratória foi escolhida pelo fato de possibilitar o aprimoramento de idéias, além de proporcionar uma maior familiaridade com o problema a ser abordado, tornando-o mais explícito e passível de análise. A pesquisa exploratória geralmente abrange a pesquisa bibliográfica e o estudo de caso, ambos utilizados neste trabalho.

Segundo Lakatos e Marconi (2001), a pesquisa bibliográfica consiste no levantamento, seleção e documentação de toda bibliografia já publicada sobre o assunto a ser pesquisado, através de consultas em livros, revistas, jornais, teses, monografias, dissertações, boletins, entre outros, com o intuito de colocar o pesquisador em contato direto com o todo o material já escrito e proporcioná-lo uma nova visão a respeito do assunto de seu interesse.

As pesquisas bibliográficas são exigidas em quase todos os tipos de estudos e, no decorrer deste trabalho, é notável a utilização de uma vasta pesquisa bibliográfica sobre o tema e seus diversos tópicos, incluindo a abordagem de teorias desenvolvidas por estudiosos que se relacionam de diversas formas com a problemática em questão.

4.2. ESTUDO DE CASO

O estudo de caso apresenta-se como uma ferramenta de pesquisa qualitativa que tem como objetivo retratar uma determinada realidade de forma completa e aprofundada, sendo que o pesquisador destaca a complexidade do assunto que irá abordar, buscando revelar a multiplicidade de variáveis que a influenciam e também a determinam.

Segundo Yin (2001), é uma metodologia de extrema importância quando o pesquisador tem pouco controle sobre os eventos estudados e nas situações onde o foco de estudo encontra-se em fenômenos complexos e contemporâneos, dentro do contexto da vida real. Nesse sentido, o estudo de caso torna-se útil tanto em situações problemáticas, para análise dos obstáculos, como em situações bem-sucedidas, para avaliação de modelos exemplares.

Para Gil (2002) o estudo de caso é fundamentalmente importante porque corresponde ao estudo mais completo de todos os delineamentos quando se fala em coletas de dados, pois se utiliza tanto de “dados de gente” como de “dados de papel”.

De maneira geral, pode-se dizer que o estudo de caso geralmente é baseado em uma grande variabilidade de informações, através de dados coletados nos mais diversos momentos e nas mais variadas situações. E tenta representar os distintos pontos de vista sobre uma determinada situação, ou seja, a realidade pode ser interpretada de diferentes maneiras e não há apenas uma maneira que seja considerada verdadeira. Dessa forma, o pesquisador busca



trazer diversas visões e opiniões e também acrescentar a sua própria posição acerca do objeto de seu estudo.

No presente trabalho, houve um estudo de caso no Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) para ilustrar como o tema pode se tornar presente na prática de uma organização pública.

5. RESULTADOS E DISCUSSÕES

Como já foi mencionado, o ano de 2009 foi marcado por inúmeras transformações no que diz respeito ao modelo de gestão do IBGE. E isso constitui um exemplo real de como ocorre a transição de um modelo burocrático de gestão para um modelo de gestão gerencial em uma organização pública.

Antes de 2009, o IBGE mesclava características essencialmente burocráticas em sua estrutura. A exemplo dos demais órgãos públicos, a instituição conservava uma intensa formalização interna, através de um vasto conjunto de normas e regulamentos a serem obedecidos. Durante muitos anos, a instituição também conservou a padronização de seus procedimentos de trabalho, o que relembra a burocracia mecânica estudada por Mintzberg. Esse método arcaico de prestação de serviços públicos prejudicava até mesmo a sua própria relação de transparência com a população, que tinha dificuldade de obter informações e outros serviços do órgão devido ao formalismo exacerbado presente naquela época.

No entanto, a maioria de suas características encontrava-se relacionada com a burocracia profissional de Mintzberg, como por exemplo, a questão da autoridade baseada nas qualificações e na competência de seus profissionais. Demonstrando um pouco mais de flexibilidade, o IBGE não utilizava a antiga divisão do trabalho da burocracia mecânica, mas adotava a especialização das qualificações individuais de seus funcionários, o que evidencia que já havia uma certa valorização dos funcionários, apesar disso se restringir aos profissionais altamente qualificados. Tais profissionais já possuíam autonomia para desempenhar seu próprio trabalho e uma maior capacidade de adaptação a mudanças.

Porém, ainda era necessária uma série de modificações que pudessem modernizar o IBGE em diversos aspectos, desde a sua estrutura organizacional até a transparente relação com a sociedade. E foram exatamente essas transformações que passaram a vigorar a partir de 2009, o que denota a gradativa revolução do IBGE, através da adoção de um modelo de gestão gerencial, alinhado a uma série de ações estratégicas.

O Relatório de Gestão referente ao ano de 2009, que foi divulgado pelo órgão em 2010, é constituído de informações relativas à programação e execução orçamentária e, principalmente, de análises e discussões acerca das evoluções do órgão ao longo do período em questão. Tal relatório revela a adoção de uma estratégia de atuação do IBGE que abrange: o desenvolvimento de suas tarefas com foco intenso na qualidade do trabalho, a transparência de suas ações, a modernização dos procedimentos de trabalho, além de um melhor atendimento, visando à satisfação das necessidades do governo e da sociedade em geral.

Através dessas medidas, o IBGE dinamizou o Programa de Melhoria da Qualidade na Gestão Institucional e passou a implementar o seu próprio planejamento estratégico, tendo-o como base para o desenvolvimento das demais alternativas do programa. A questão do planejamento estratégico no órgão teve início em novembro de 2008, quando o IBGE fez um



evento de mobilização que teve a presença de seu corpo diretor e aproximadamente 300 líderes e teve o intuito de começar um processo de planejamento estratégico que tinha como principal premissa a ampla participação dos servidores dos mais diversos escalões de hierarquia da organização. Essa valorização dos talentos humanos, fazendo com que estes sejam ouvidos e considerados peças-chaves da organização, constitui uma característica marcante do modelo gerencial de gestão, que acabara de ser implementado.

Um exemplo dessa valorização humana foi o “Encontro de Chefes de Agências do IBGE”, que ocorreu em junho de 2009 e no qual houve a palestra “Planejando o IBGE do Futuro”. Tal palestra, juntamente com diversas atividades grupais, teve como objetivo saber o ponto de vista dos seus participantes com relação a estratégias e ações prioritárias que precisam ser implementadas, bem como adquirir sugestões de como implementá-las de uma maneira melhor.

Esse importante trabalho teve como resultado as definições estratégicas que irão nortear as ações do IBGE até o ano de 2020, funcionando da seguinte forma: ciente das orientações estratégicas, cada gestor irá desenvolver seu plano tático-operacional a cada ano, com ações bem definidas e obedecendo ao processo de planejamento estratégico, procurando alcançar as expectativas esperadas de sua equipe. O fato de os gestores trabalharem em equipe e de forma integrada constitui mais um fator que denota a presença do gerencialismo.

Paralelamente a isso, durante todo o ano de 2009, o IBGE ainda desenvolveu inúmeros eventos que contaram com a presença de líderes estratégicos no processo de identificação de oportunidades futuras que promoveram a instituição a um alto patamar de excelência. Essa efetiva busca pela excelência constitui outra característica do novo modelo gerencial de gestão.

Quando se fala em modelo gerencial, remonta-se à Teoria da Complexidade, pois o modelo gerencial pressupõe uma gestão mais integrada, voltada para ambientes complexos. E isso constitui a própria essência da Teoria da Complexidade.

De acordo com Morin (2003), a complexidade constitui a união entre a unidade e a multiplicidade. Um exemplo disso são as mudanças de gestão que ocorreram em virtude da melhoria do desempenho da instituição (considerada como “unidade”). Tal unidade foi alcançada através de uma visão multidimensional (“multiplicidade”) que envolveu uma série de ações: a busca da excelência na prestação de serviços públicos, a flexibilidade necessária para se adaptar à instabilidade presente no mundo organizacional (visto como um ambiente altamente mutável e complexo) e a satisfação de seus “clientes” que, no caso do IBGE, envolvem, de forma integrada, o governo e todos os membros da sociedade brasileira.

Essa mesma visão multidimensional que abrange a interligação entre diversas variáveis (subsistemas) de um determinado assunto ou contexto (sistema) revelam também o embasamento da abordagem sistêmica. Conforme Chiavenato (2000), os sistemas só poderão ser compreendidos caso sejam estudados de forma global, ou seja, levando em conta toda a interdependência entre seus subsistemas. Exemplificando isso na prática, o IBGE teve que fazer uma análise efetivamente holística e sistêmica de todas as variáveis envolvidas para implementar a marcante reforma administrativa que foi adotada pelo órgão em 2009.

Quando a instituição optou por transformar seu modelo de gestão, que até então era considerado como burocrático e ultrapassado, em um modelo gerencial de gestão, uma série de retornos positivos começaram a surgir, provando que os sistemas abertos sofrem influência

dos demais sistemas e qualquer mudança em um determinado sistema pode afetar direta ou indiretamente nos outros. Por isso, há a questão da interdependência entre as partes.

Nesse sentido, as mudanças no modelo de gestão do IBGE proporcionou várias mudanças na própria relação do órgão com a população, ajudando-o a exercer o seu verdadeiro papel perante a sociedade, pois a existência de informações estatísticas e geográficas divulgadas publicamente e que sejam atuais e confiáveis é primordial à formação de uma sociedade democrática e de extrema importância ao aumento da eficiência na concepção e execução das políticas públicas, além da transparência nas ações governamentais. Dessa forma, as informações proporcionadas pelo IBGE revelam um retrato objetivo do País, promovendo uma relação de cidadania entre governantes e governados.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Estado constitui uma organização complexa que está inserida em um ambiente ainda mais complexo. Assim, as organizações públicas se deparam constantemente com uma série de desafios, devido a uma série de incertezas e à intensa instabilidade desse ambiente. Tais incertezas e instabilidade são provenientes principalmente da globalização, do acelerado desenvolvimento tecnológico e das demandas cada vez mais exigentes e complexas por parte dos cidadãos.

Através desse trabalho, é possível concluir que servir à sociedade corresponde a um árduo papel. E a única solução viável para as organizações públicas é buscar a imediata adaptação dos seus modelos de gestão às transformações que lhes são impostas para garantir a qualidade e a própria continuidade da prestação de seus serviços.

Em outras palavras, a ordem seria desburocratizar o serviço público, desfazendo-se das premissas obsoletas oriundas da Teoria Weberiana e migrando para as idéias promissoras da Teoria da Complexidade e da Teoria Sistêmica, traduzidas no modelo gerencial de gestão.

Nesse contexto, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística ilustrou de maneira significativa o presente trabalho, provando que a mudança é a lei das organizações modernas e que, ao cumprir essa lei, a organização só tem a ganhar pontos com todos ao seu redor.

REFERÊNCIAS

CHIAVENATO, Idalberto. Introdução à TGA: uma visão abrangente da moderna administração das organizações. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. Plano Plurianual Federal 2000/2003.

FERREIRA, Sônia Maria Moraes. Liderança no Século XXI. Revista do Programa Gestão Participativa. Centro de Estudos Interdisciplinares para o Setor Público – ISP. Volume 1, nº 1. Salvador: set/ dez. 2001.

GIL, Antonio Carlos. Como Elaborar Projetos de Pesquisa. 4ª edição. São Paulo: Atlas, 2002.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Relatório de Gestão 2009. Rio de Janeiro, 2010.



IX SEGTeT 2012

**SIMPÓSIO DE EXCELÊNCIA EM
GESTÃO E TECNOLOGIA**

Tema: Gestão, Inovação e Tecnologia para a Sustentabilidade

KRULL, Wellington Ferreira. A Dicotomia Público-Privado e sua relação com a Gestão Pública Contemporânea no Programa Luz para Todos. Disponível em: <www.webartigos.com>. Acesso em: 04/05/11 às 10:27.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. Metodologia do Trabalho Científico. 5ª edição. São Paulo: Atlas, 2001.

Lei Estadual nº 11.075 e Alterações – Código de Qualidade dos Serviços Públicos. Brasília, 2008.

MARTINS, Humberto Falcão. Avança Brasil e a Gestão Empreendedora – Uma análise de modelos de planejamento e gestão governamental. Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado. Número 11 – setembro, outubro, novembro 2007. Salvador, Bahia, Brasil. Disponível em: <direitodoestado.com.br>. Acesso em 20/06/2011 às 10:31.

MAXIMIANO, Antonio Cesar Amaru. Teoria Geral da Administração: da revolução urbana à revolução digital. 6ª edição. São Paulo: Atlas, 2006.

MAXIMIANO, Antonio Cesar Amaru. Teoria Geral da Administração. 4ª edição. São Paulo: Atlas, 2004.

MINTZBERG, Henry. Criando Organizações Eficazes: estrutura em cinco configurações. 2ª edição. São Paulo: Atlas, 2003.

MORIN, Edgar. Introdução ao Pensamento Complexo. 4ª edição. Lisboa: Instituto Piaget, 2003.

PEREIRA, Luis Carlos Bresser. Da Administração Pública Burocrática à Gerencial. Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1999.

TAGLIAPIETRA, Odacir Miguel. A Dinâmica das Organizações Modernas: flexibilidade, inovação e valorização dos talentos humanos. Disponível em: <www.fernandozaidan.com.br>. Acesso em: 24/04/11 às 23:49.

YIN, Robert K. Estudo de Caso: planejamento e métodos. 2ª edição. Porto Alegre: Bookman, 2001.