

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

GESTÃO OPERACIONAL

Maria Leonídia Malmegrin



2010

© 2010. Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC. Todos os direitos reservados.

A responsabilidade pelo conteúdo e imagens desta obra é do(s) respectivo(s) autor(es). O conteúdo desta obra foi licenciado temporária e gratuitamente para utilização no âmbito do Sistema Universidade Aberta do Brasil, através da UFSC. O leitor se compromete a utilizar o conteúdo desta obra para aprendizado pessoal, sendo que a reprodução e distribuição ficarão limitadas ao âmbito interno dos cursos. A citação desta obra em trabalhos acadêmicos e/ou profissionais poderá ser feita com indicação da fonte. A cópia desta obra sem autorização expressa ou com intuito de lucro constitui crime contra a propriedade intelectual, com sanções previstas no Código Penal, artigo 184, Parágrafos 1º ao 3º, sem prejuízo das sanções cíveis cabíveis à espécie.

M256g	Malmegrin, Maria Leonídia Gestão operacional / Maria Leonídia Malmegrin. – Florianópolis : Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília] : CAPES : UAB, 2010. 200p. : il. Inclui bibliografia Especialização em Gestão Pública ISBN: 978-85-7988-081-0 1. Administração pública. 2. Políticas públicas - Administração. 3. Gestão de empresas. 4. Educação a distância. I. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Brasil). II. Universidade Aberta do Brasil. III. Título. CDU: 35
-------	---

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

PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Luiz Inácio Lula da Silva

MINISTRO DA EDUCAÇÃO

Fernando Haddad

PRESIDENTE DA CAPES

Jorge Almeida Guimarães

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA

REITOR

Alvaro Toubes Prata

VICE-REITOR

Carlos Alberto Justo da Silva

CENTRO SÓCIO-ECONÔMICO

DIRETOR

Ricardo José de Araújo Oliveira

VICE-DIRETOR

Alexandre Marino Costa

DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS DA ADMINISTRAÇÃO

CHEFE DO DEPARTAMENTO

Gilberto de Oliveira Moritz

SUBCHEFE DO DEPARTAMENTO

Marcos Baptista Lopez Dalmau

SECRETARIA DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA

SECRETÁRIO DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA

Carlos Eduardo Bielschowsky

DIRETORIA DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA

DIRETOR DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA

Celso José da Costa

COORDENAÇÃO GERAL DE ARTICULAÇÃO ACADÊMICA

Liliane Carneiro dos Santos Ferreira

COORDENAÇÃO GERAL DE SUPERVISÃO E FOMENTO

Grace Tavares Vieira

COORDENAÇÃO GERAL DE INFRAESTRUTURA DE POLOS

Joselino Goulart Junior

COORDENAÇÃO GERAL DE POLÍTICAS DE INFORMAÇÃO

Adi Balbinot Junior

COMISSÃO DE AVALIAÇÃO E ACOMPANHAMENTO – PNAP

Alexandre Marino Costa
Claudinê Jordão de Carvalho
Eliane Moreira Sá de Souza
Marcos Tanure Sanabio
Maria Aparecida da Silva
Marina Isabel de Almeida
Oreste Preti
Tatiane Michelin
Teresa Cristina Janes Carneiro

METODOLOGIA PARA EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA

Universidade Federal de Mato Grosso

COORDENAÇÃO TÉCNICA – DED

Soraya Matos de Vasconcelos
Tatiane Michelin
Tatiane Pacanaro Trinca

AUTORA DO CONTEÚDO

Maria Leonídia Malmegrin

EQUIPE DE DESENVOLVIMENTO DE RECURSOS DIDÁTICOS CAD/UFSC

Coordenação do Projeto
Alexandre Marino Costa

Coordenação de Produção de Recursos Didáticos
Denise Aparecida Bunn

Supervisão de Produção de Recursos Didáticos
Érika Alessandra Salmeron Silva

Designer Instrucional
Andreza Regina Lopes da Silva
Denise Aparecida Bunn

Auxiliar Administrativo
Stephany Kaori Yoshida

Capa
Alexandre Noronha

Ilustração
Adriano S. Reibnitz
Rita Castelan Minatto

Projeto Gráfico e Diagramação
Annye Cristiny Tessaro

Revisão Textual
Claudia Leal Estevão Brites Ramos
Jaqueline Santos de Avila
Mara Aparecida Andrade da Rosa Siqueira

PREFÁCIO

Os dois principais desafios da atualidade na área educacional do País são a qualificação dos professores que atuam nas escolas de educação básica e a qualificação do quadro funcional atuante na gestão do Estado brasileiro, nas várias instâncias administrativas. O Ministério da Educação (MEC) está enfrentando o primeiro desafio com o Plano Nacional de Formação de Professores, que tem como objetivo qualificar mais de 300.000 professores em exercício nas escolas de Ensino Fundamental e Médio, sendo metade desse esforço realizado pelo Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB). Em relação ao segundo desafio, o MEC, por meio da UAB/CAPES, lança o Programa Nacional de Formação em Administração Pública (PNAP). Esse programa engloba um curso de bacharelado e três especializações (Gestão Pública, Gestão Pública Municipal e Gestão em Saúde) e visa colaborar com o esforço de qualificação dos gestores públicos brasileiros, com especial atenção no atendimento ao interior do País, por meio de polos da UAB.

O PNAP é um programa com características especiais. Em primeiro lugar, tal programa surgiu do esforço e da reflexão de uma rede composta pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), pelo Ministério do Planejamento, pelo Ministério da Saúde, pelo Conselho Federal de Administração, pela Secretaria de Educação a Distância (SEED) e por mais de 20 instituições públicas de Ensino Superior (IPES), vinculadas à UAB, que colaboraram na elaboração do Projeto Político Pedagógico (PPP) dos cursos. Em segundo lugar, este projeto será aplicado por todas as IPES e pretende manter um padrão de qualidade em todo o País, mas

abrindo margem para que cada IPES, que ofertará os cursos, possa incluir assuntos em atendimento às diversidades econômicas e culturais de sua região.

Outro elemento importante é a construção coletiva do material didático. A UAB colocará à disposição das IPES um material didático mínimo de referência para todas as disciplinas obrigatórias e para algumas optativas. Esse material está sendo elaborado por profissionais experientes da área da Administração Pública de mais de 30 diferentes instituições, com apoio de equipe multidisciplinar. Por último, a produção coletiva antecipada dos materiais didáticos libera o corpo docente das IPES para uma dedicação maior ao processo de gestão acadêmica dos cursos; uniformiza um elevado patamar de qualidade para o material didático e garante o desenvolvimento ininterrupto dos cursos, sem as paralisações que sempre comprometem o entusiasmo dos alunos.

Por tudo isso, estamos seguros de que mais um importante passo em direção à democratização do Ensino Superior público e de qualidade está sendo dado, desta vez contribuindo também para a melhoria da gestão pública brasileira.

Celso José da Costa
Diretor de Educação a Distância
Coordenador Nacional da UAB
CAPES-MEC

SUMÁRIO

Apresentação.....	9
-------------------	---

Unidade 1 – Introdução à Gestão Operacional

Uniformizando Conceitos e Expectativas.....	13
Ciclos de Gestão na Administração Pública.....	24
Características dos Ciclos de Gestão na Administração Pública.....	25
O Ciclo de Gestão das Políticas Públicas.....	29
O Ciclo de Gestão dos Planos e Programas.....	33
Ciclo de Gestão de Ações: Projetos e Processos.....	37
Controle Operacional e as Demandas do Estado e da Sociedade.....	41
De que Controle Estamos Falando?.....	42
O Controle pelo Estado e suas Demandas para o Controle Operacional.....	47
Controle pela Sociedade e suas Demandas para o Controle Operacional.....	58

Unidade 2 – Gestões Operacionais Críticas

Gestão Integrada de Processos e de Projetos.....	69
Conceitos Básicos: Serviços Públicos, Processos e Projetos.....	71
Gerenciamento Integrado de Processos e de Projetos.....	91
Gestão de Carga e de Capacidade.....	101
Conceitos Básicos.....	102
Gestão de Carga e de Capacidade nos Processos a Pedido.....	111

Unidade 3 – O Controle Operacional e os Sistemas de Avaliação

Sistemas de Avaliação como Sistemas de Informação para o Controle Operacional..	131
As Organizações como Sistemas de Informação.....	133
O Processo Decisório do Controle Operacional e as Demandas para os Sistemas de Avaliação.....	136
Os Produtos e Serviços Informacionais da Avaliação Operacional.....	140
Os Processos dos Sistemas de Avaliação Operacional.....	154
Avaliação e Controle como Etapas Dependentes.....	155
Os Processos de Avaliação e suas Etapas.....	159
Mecanismos e Instrumentos para a Avaliação das Ações Operacionais.....	166
Mecanismos de Controle Interno.....	166
Instrumentos de Controle Interno.....	177
Instrumentos de Controle Externo.....	180
Considerações finais	193
Referências	195
Minicurriculo.....	200

APRESENTAÇÃO

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

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

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

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

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

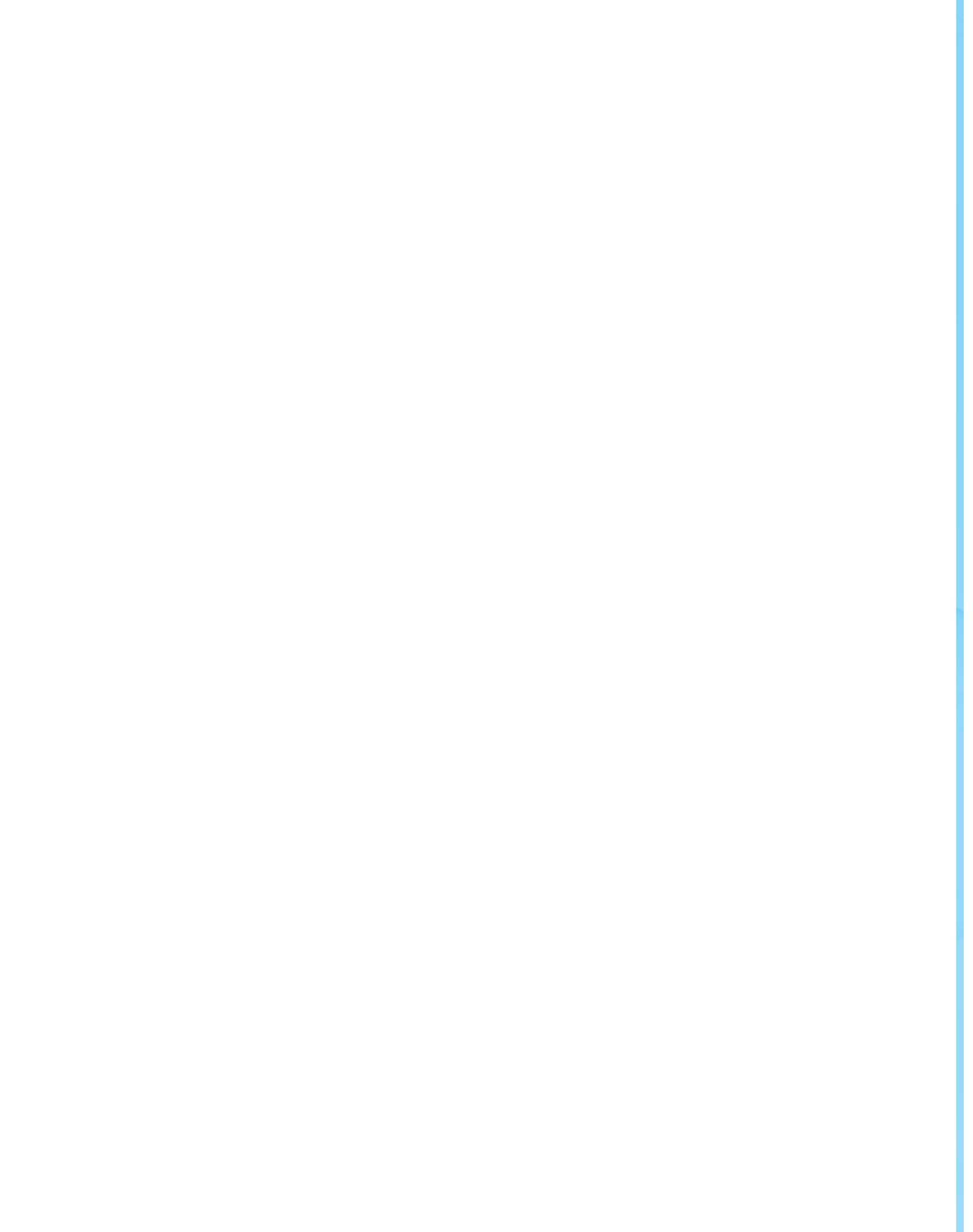
Finalmente, destacaremos a importância da avaliação operacional e dos seus instrumentos para identificar e propor melhorias na prestação dos serviços públicos.

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

Desejamos a você um ótimo estudo!

Professora Maria Leonídia Malmegrin





UNIDADE 1

INTRODUÇÃO À GESTÃO OPERACIONAL

OBJETIVOS ESPECÍFICOS DE APRENDIZAGEM

Ao finalizar esta Unidade, você deverá ser capaz de:

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

UNIFORMIZANDO CONCEITOS E EXPECTATIVAS

Caro estudante,

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

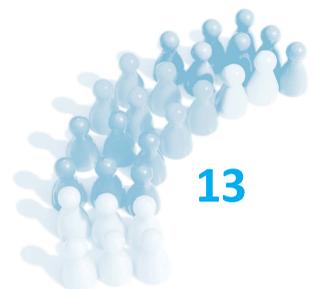
Nesta seção, vamos abordar ações da Gestão Operacional, no contexto de nossa disciplina, para entender o significado de alguns termos empregados, compreender o escopo, a abrangência e onde são realizadas as atividades operacionais de prestação de serviços públicos. Em paralelo, você participará desenvolvendo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

Vamos começar?

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

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

Isso ocorre quanto mais repetitivo, normatizado e estruturado for esse trabalho, como no caso da Gestão Operacional. Por esse



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

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

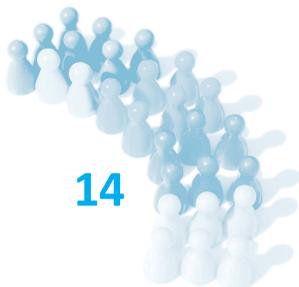
Para melhor entendimento dessa discussão, vamos analisar os dois termos que compõem o título desta disciplina Gestão Operacional? Vamos iniciar por gestão?

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

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

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

▶ planejamento;



- ▶ execução;
- ▶ avaliação; e
- ▶ controle.

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

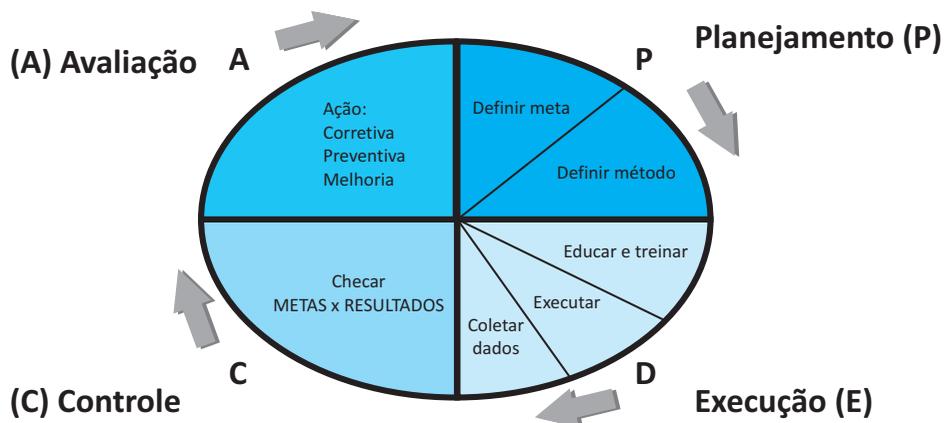
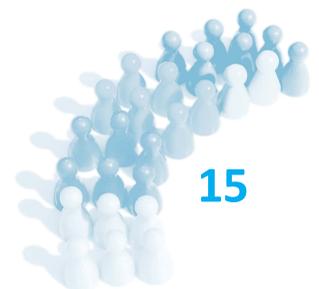


Figura 1: Do Ciclo PDCA ao Ciclo PEAC
Fonte: Adaptada de Campos (1990)

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

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

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



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

isto é, monitorados; ou de forma aleatória e pontual, conforme normatizados na etapa de planejamento.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

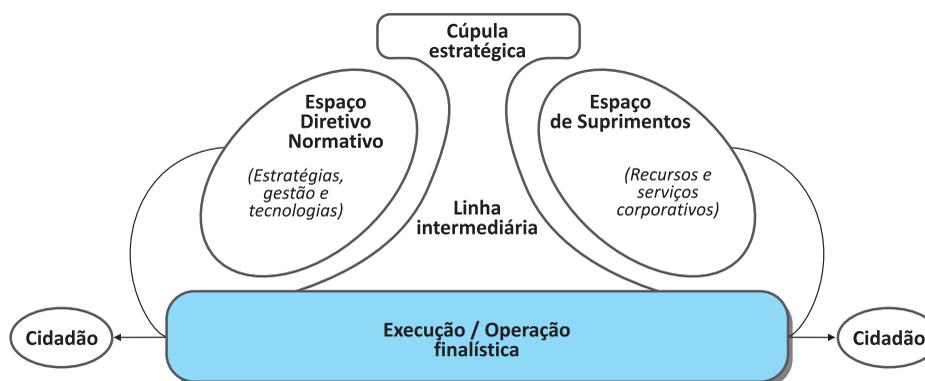
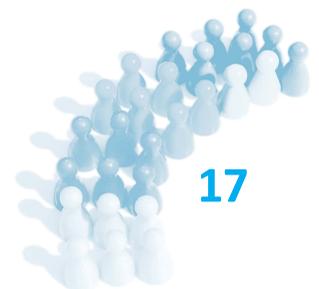


Figura 2: Os cinco espaços organizacionais
 Fonte: Adaptada de Mintzberg (2003)



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

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

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

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

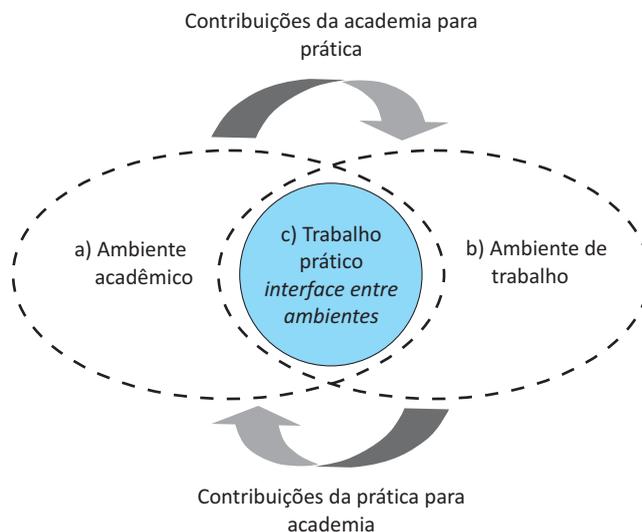
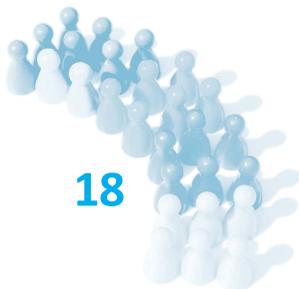


Figura 3: Integração entre ambiente acadêmico e prático
 Fonte: Elaborada pela autora

Como você pôde observar, procuramos, neste livro-texto, trazer conteúdos cuja gênese é o exercício prático da função de Gestão Pública, pois nesse espaço de trabalho é que se constata a



necessidade de integração dos dois tipos de conhecimento e de sua atualização.

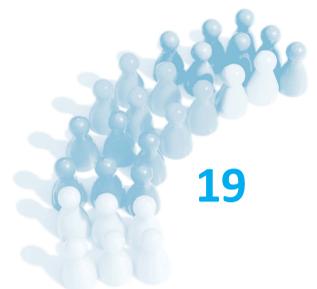
A Gestão Operacional da prestação de serviços públicos se valerá de técnicas e de instrumentos de domínio das ciências da Administração e da Engenharia de Produção. Mas as aplicações exigirão uma contextualização no ambiente específico das organizações prestadoras de serviços públicos, isso significa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

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

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

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

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



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

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

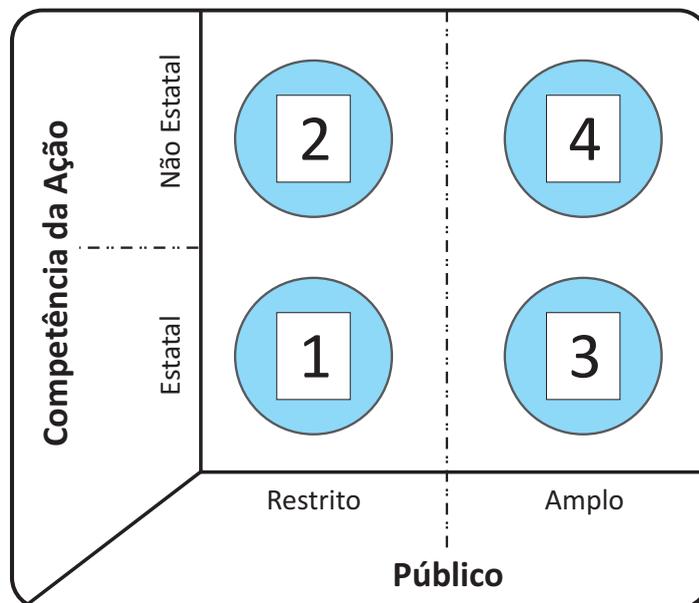
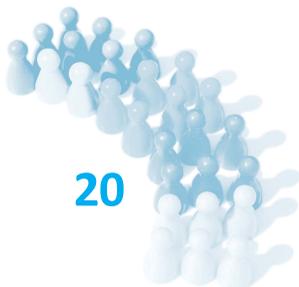


Figura 4: Organizações: posicionamentos estatal x não estatal e restrito x amplo
 Fonte: Elaborada pela autora

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

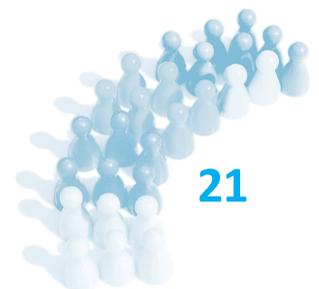
- ▶ Competência da Ação Estatal com Público Restrito (Espaço 1)
 - ▶ Federal: licenciamento ambiental – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama).
 - ▶ Estadual: licenciamento de veículos – Departamento de Trânsito (Detran) do Estado de Minas Gerais.
 - ▶ Municipal: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



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

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

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



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

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

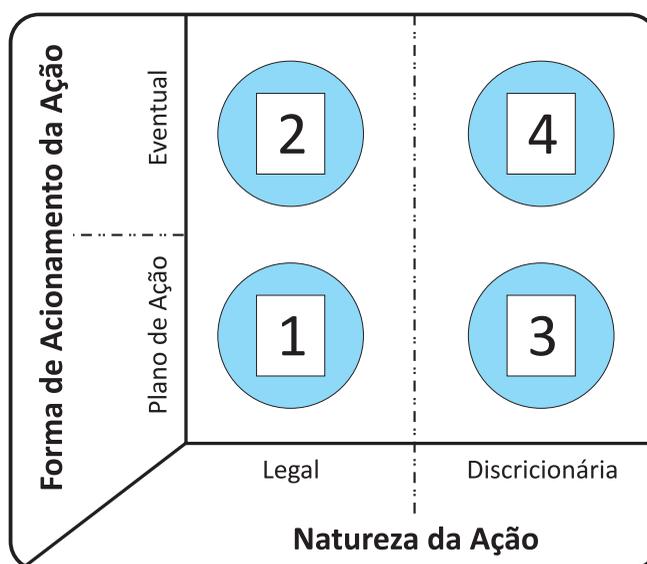


Figura 5: Espaços de ações de uma organização prestadora de serviços públicos

Fonte: Elaborada pela autora

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

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

***Discricionária** – que procede, ou se exerce, à discricção, sem restrições, sem condições; arbitrário, caprichoso, discricional. Fonte: Elaborado pela autora.



tratados no próximo item desta Unidade. A seguir, são apresentados exemplos de cada tipo:

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

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

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

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

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

CICLOS DE GESTÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

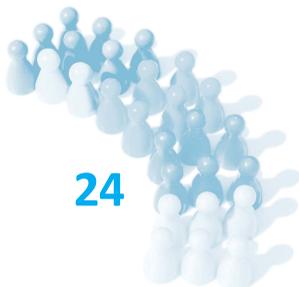
Para darmos início a esta seção, apresentamos para sua reflexão três situações-problema noticiadas com certa frequência em diversos veículos de comunicação (jornais, rádios, televisões e até internet).

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

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

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

Os responsáveis podem ter elaborado planos de contingência para enfrentar diversos imprevistos, mas não foram liberados recursos financeiros, ou seja, não houve repasse de valores ou prazo



estabelecido para tal; ou porque na revisão orçamentária foram reduzidas as dotações para essas ações ou, ainda, porque na formulação das políticas públicas as prioridades podem ter sido outras.

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

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

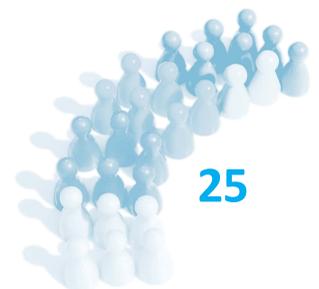
Como a realidade da Gestão Pública é bastante complexa, vamos buscar um **modelo*** que nos ajude a compreender o assunto. Escolhemos o modelo denominado “ciclo de gestão” aplicado ao contexto do trabalho do gestor público, quando da prestação de serviços públicos.

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

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

CARACTERÍSTICAS DOS CICLOS DE GESTÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

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



proativo, o controle pode rever o que foi planejado definindo medidas que reduzam a possibilidade de ocorrência de disfunções similares às identificadas anteriormente.

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

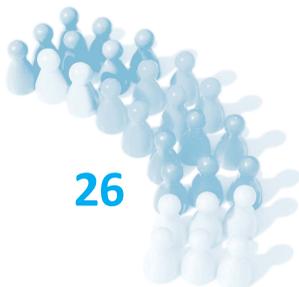
Para mostrar como os ciclos interagem, vamos recorrer a um novo modelo para trabalhar as gestões mencionadas, considerando o posicionamento de uma gestão relativamente às outras gestões.

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

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

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

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



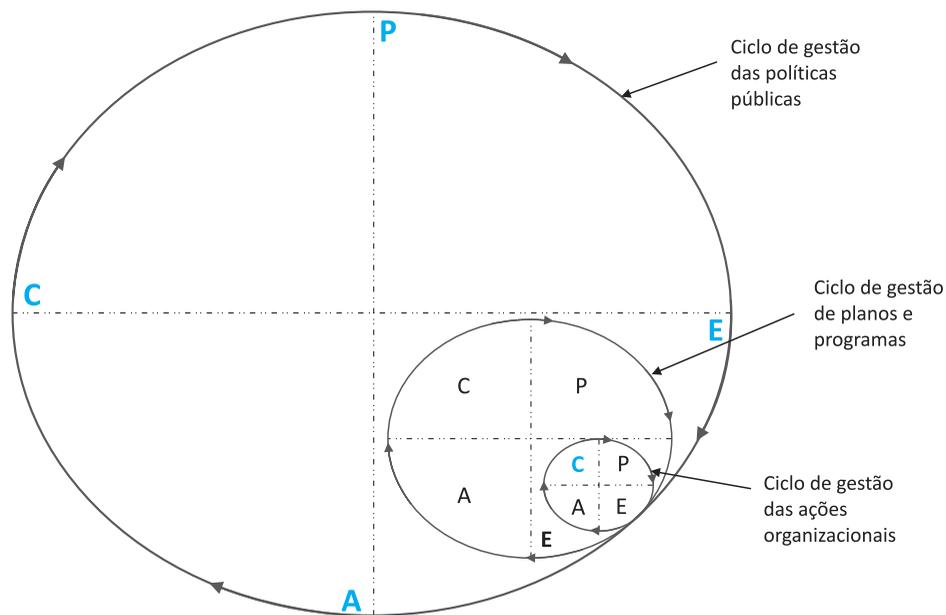


Figura 6: Inter-relacionamento dos ciclos de Gestão Pública
 Fonte: Elaborada pela autora

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

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

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

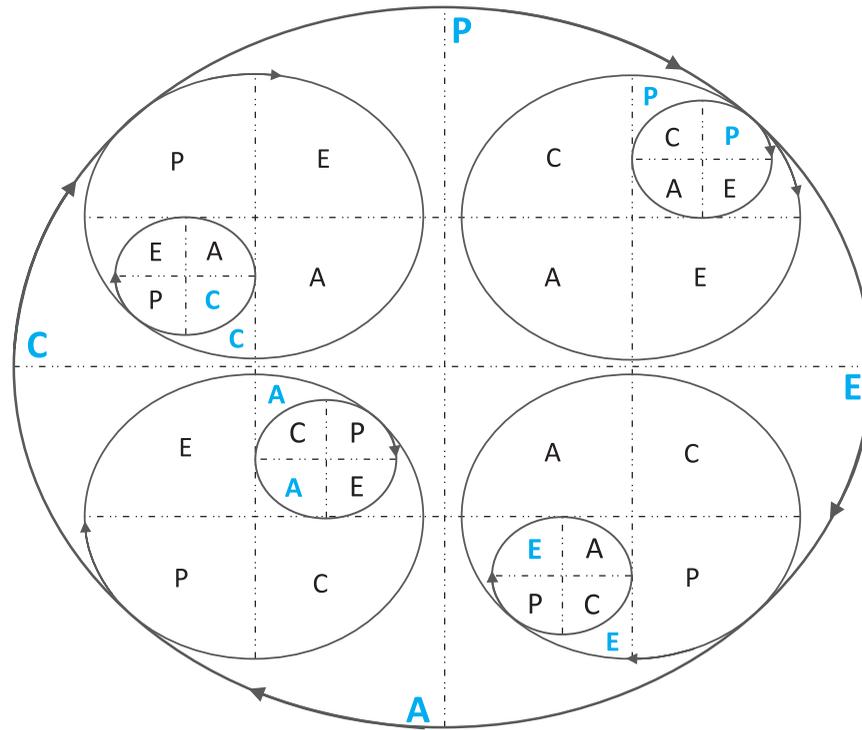


Figura 7: Inter-relacionamento das etapas em tempo real
 Fonte: Elaborada pela autora

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

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

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

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

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

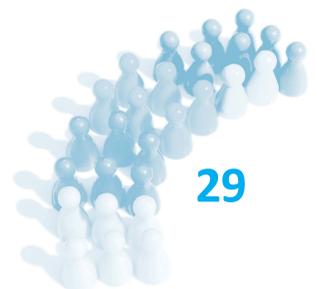
O CICLO DE GESTÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

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

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

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

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



Importância relativa das etapas

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

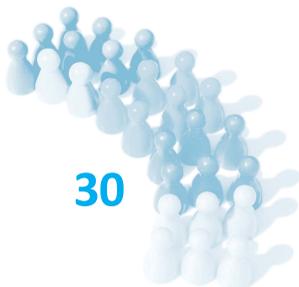
Esse ciclo de gestão é bastante longo, no que se refere ao tempo decorrido entre a formulação e o controle, e pode abranger mais de um mandato de governo. Então, em caso de descontinuidade administrativa, as etapas de avaliação e de controle podem deixar de ser realizadas, impedindo a retroalimentação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

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

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

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

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



Modelo de gestão

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

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

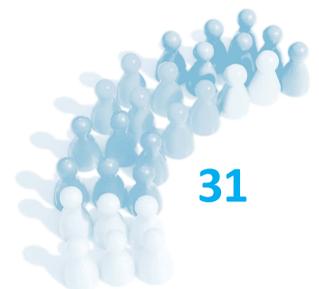
Indicativos de institucionalização

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

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

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

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



Processos decisórios

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

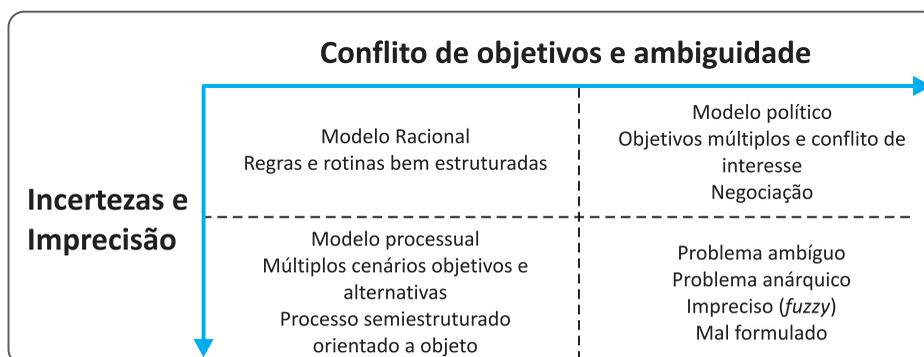


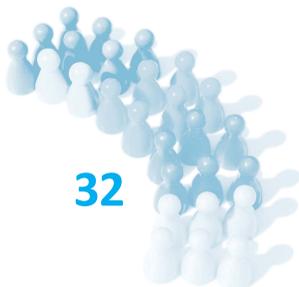
Figura 8: Classificação dos problemas de decisão
Fonte: Adaptada de Choo (1998)

Sistemas informacionais usados como suporte

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

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

Informações fundamentais constam de bases de dados oficiais, conforme você estudou na disciplina *Indicadores Socioeconômicos na Gestão Pública*. Recentemente, organizações



não estatais estão produzindo informações para setores estratégicos de desenvolvimento político, social e ambiental, entre outros; e informações bastante adequadas à avaliação e ao controle da gestão do ciclo de políticas públicas.

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

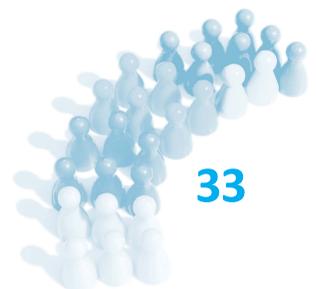
O CICLO DE GESTÃO DOS PLANOS E PROGRAMAS

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

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

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

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



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

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

Participações relativas das etapas do ciclo de gestão

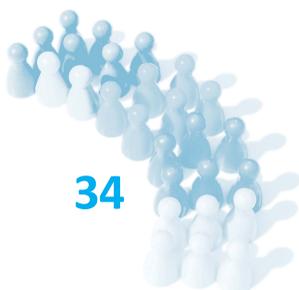
De forma diversa do anotado para o ciclo de gestão de políticas públicas, os gestores alocados no ciclo de gestão, de forma geral, dedicam-se igualmente às quatro etapas nele envolvidas.

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

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

O modelo de gestão

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



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

Os indicativos de institucionalização

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

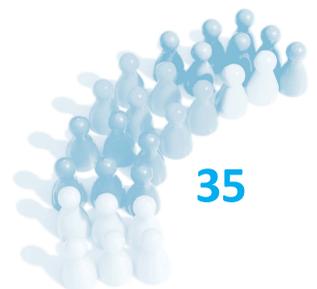
Também vimos que os instrumentos orçamentários e financeiros se apresentam de forma mais detalhada do que os instrumentos diretivos, a exemplo dos planos diretores e plurianuais.

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

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



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



Os processos decisórios do ciclo

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

Os sistemas de informação de apoio

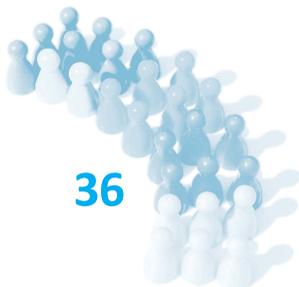
Os órgãos de planejamento e de orçamento da esfera federal, estadual e dos grandes municípios, contam com alguns sistemas de informação de apoio bastante elaborados, além de fazerem uso, de forma sistemática, de indicadores para planejamento, monitoramento e controle dos planos e programas.

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

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

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

O ciclo de Gestão de Planos e Programas, por contar com um nível de institucionalização significativo, garante para o ciclo



de Gestão Operacional condições mínimas de trabalho, face às discontinuidades administrativas comuns nas três instâncias: federal, estadual e municipal.

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

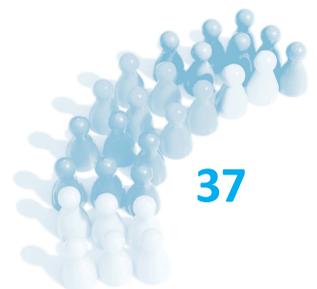
CICLO DE GESTÃO DE AÇÕES: PROJETOS E PROCESSOS

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

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

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

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



A participação relativa das etapas do ciclo

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

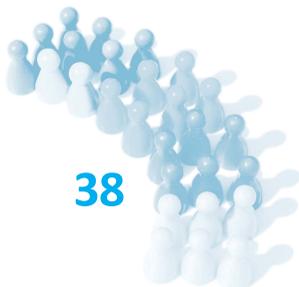
O ritmo observado para a etapa de execução deveria ser transmitido as demais etapas, porém temos observado que as etapas de planejamento e de avaliação, muitas vezes, são preteridas face ao deslocamento de recursos, quase sempre insuficientes, para atendimentos às demandas da fase de execução. Essa conduta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

O modelo de gestão

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

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

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



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

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

Os indicativos de institucionalização

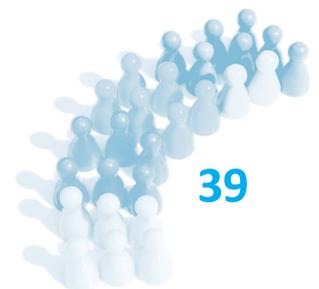
O nível de institucionalização, verificado por meio de leis, normas e demais instrumentos que condicionam e apoiam o ciclo, é bastante relevante.

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

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

Os processos decisórios

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



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

Os sistemas de informação

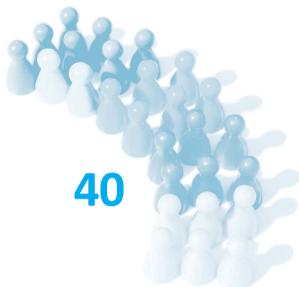
Podemos observar facilmente nos dias de hoje, apesar do alto grau de prescrição, que as etapas desse ciclo não são atendidas por sistemas de informação de suporte no mesmo patamar que o ciclo de gestão de planos e programas.

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

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

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

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



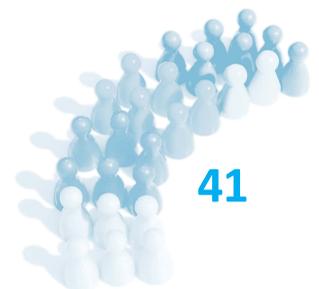
CONTROLE OPERACIONAL E AS DEMANDAS DO ESTADO E DA SOCIEDADE

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

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

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

Outro motivo que nos levou à seleção dessa etapa do ciclo de Gestão Operacional para nossos trabalhos iniciais, diz respeito



à importância dos controles nos ambientes operacionais de prestação de serviços públicos, caracterizados por forte impacto das restrições legais e normativas e da atuação dos chamados órgãos de controle, delimitando os espaços de poder dos gestores públicos.

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

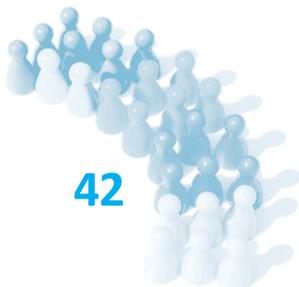
Assim, vamos iniciar nesta seção os estudos dos tipos de controle que ocorrem na Administração Pública; dos agentes responsáveis pelo exercício dessa tarefa tão importante; das formas com que a sociedade e os Estados podem juntar forças para que os serviços públicos sejam prestados com qualidade; e da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

DE QUE CONTROLE ESTAMOS FALANDO?

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

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

Nesse contexto, podemos definir a etapa de controle como o conjunto de atividades ou de procedimentos que é realizado depois de constatadas irregularidades pela etapa de avaliação e, que, em



princípio, deve reconduzir o objeto de controle ao que foi planejado, viabilizando o aprendizado da gestão.

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

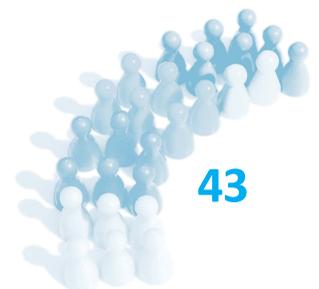
Você concorda que a etapa de controle traz uma conotação bastante pejorativa vinculada ao poder de alguém sobre outra pessoa ou objeto?

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

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

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

Sendo assim, mesmo para os usuários da prestação de serviços públicos, muitas vezes o controle é confundido com burocracia no sentido negativo, apenas servindo para emperrar ou



para dificultar o andamento dos processos de prestação de serviços, causando prejuízos aos usuários.

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

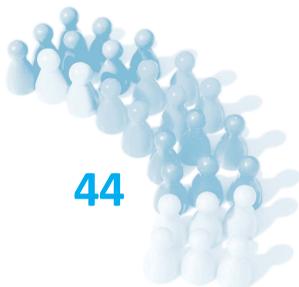
Além do desafio colocado em destaque, três considerações precisam ser feitas quanto a determinadas interpretações encontradas em publicações e artigos que tratam do controle sobre organizações que prestam serviços usando recursos públicos. Vamos considerá-las como abordagens e descrevê-las a seguir.

Abordagem centrada nas etapas decisórias

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

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

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



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

Abordagem centrada em apenas dois ciclos de gestão: Estratégico e Operacional

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

Abordagens centradas no controle interno

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

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

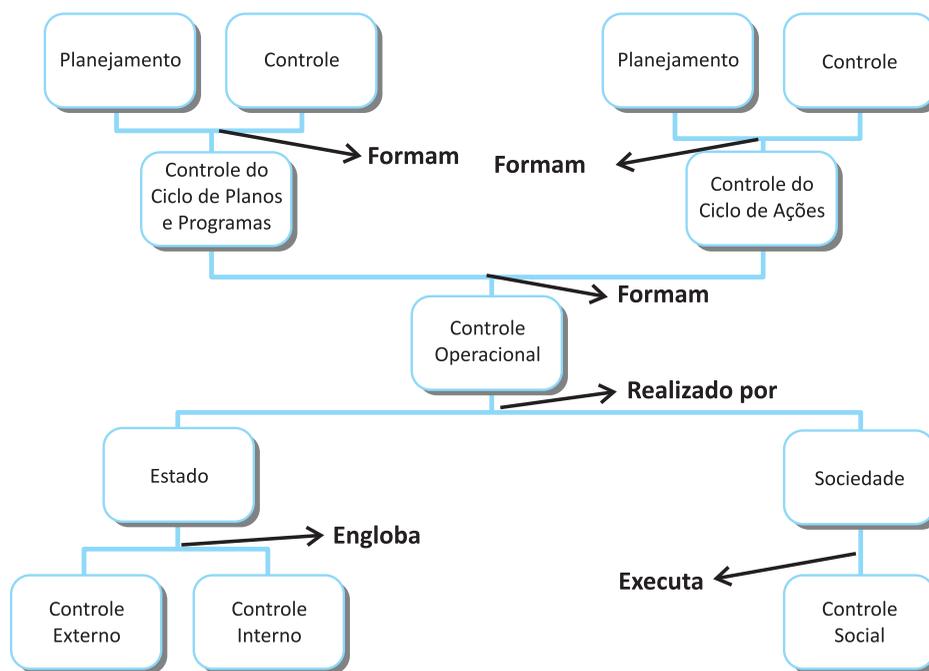
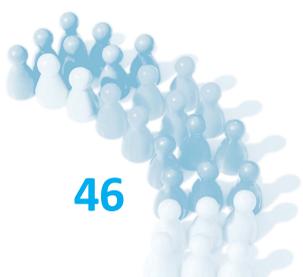


Figura 9: Controle operacional – visão global
 Fonte: Elaborada pela autora

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

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

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



O CONTROLE PELO ESTADO E SUAS DEMANDAS PARA O CONTROLE OPERACIONAL

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

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

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

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

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

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

Outro instrumento de controle é a Lei de Licitações e Contratos da Administração Pública, ou Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993. A CF/88 estabeleceu que obras, serviços, compras

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

A disciplina *Plano Plurianual e Orçamento Público* abordou essa discussão com detalhes, chamando atenção também para a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Em caso de dúvida, retorne ao livro-texto dessa disciplina e faça uma releitura cuidadosa.

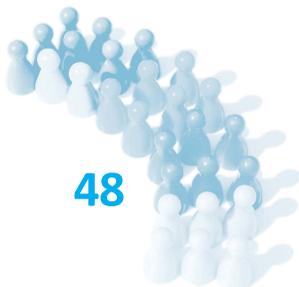
e alienações fossem contratados mediante processo de licitação pública (art. 37, XX). Com base nesse artigo foi editada a Lei n. 8.666/93 que estabelece normas gerais para esses casos. Essa lei busca assegurar, em última instância, a proposta mais vantajosa para a Administração Pública, procurando dessa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

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

Objetivos do controle pelo Estado

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

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



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

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

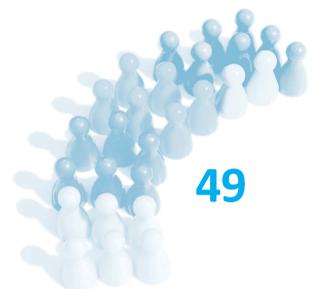
As ações de controle de que tratam os três objetivos explicitados são organizadas sob a forma de um sistema, por esse motivo você pode ter ciência dos chamados “sistemas de controle”.

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

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

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

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



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

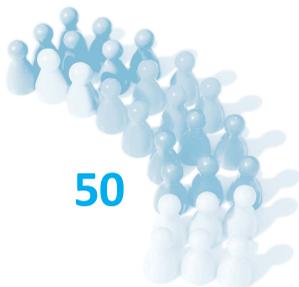
- ▶ políticas públicas;
- ▶ planos e programas; e
- ▶ ações operacionais.

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

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

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

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



Áreas de resultados do controle pelo Estado

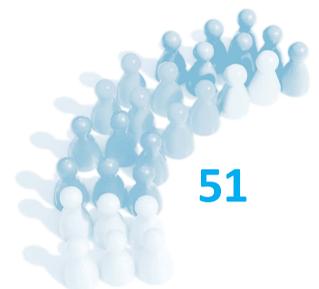
Conforme você pôde observar na leitura dos materiais deste curso, as palavras “objetivos” e “resultados” são empregadas, às vezes, como sinônimos. Mas, para esta nossa disciplina, os objetivos estão relacionados à etapa de planejamento – formulação ou definição de objetivos –, e os resultados são relativos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

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

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

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

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



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

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

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

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

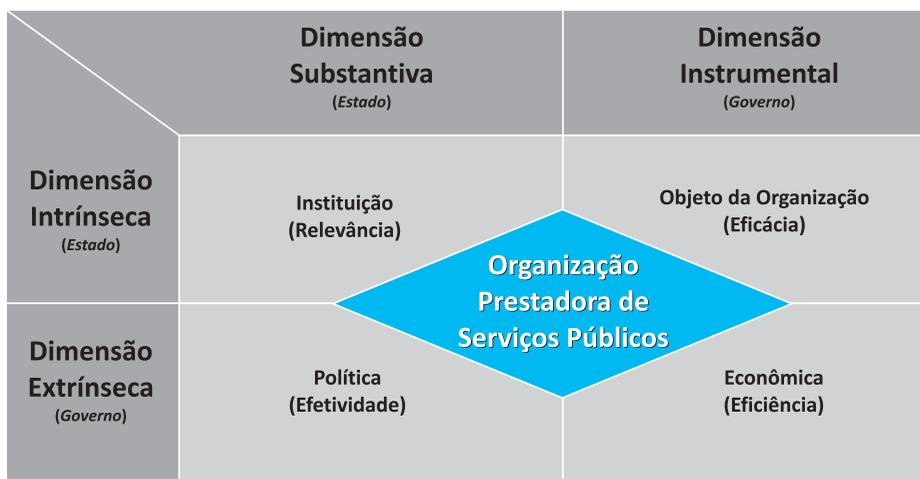


Figura 10: Áreas de resultados – critérios
 Fonte: Adaptada de Sander (1982)

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



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

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

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

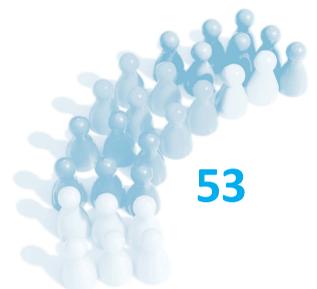
Vamos continuar com o que programamos para esta seção, abordando os tipos de controle operacional pelo Estado.

Tipos de controle operacional pelo Estado

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

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

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



Controle Interno ou Controle Administrativo

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

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

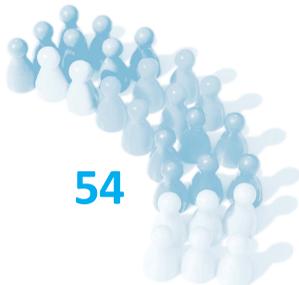
Na esfera do Poder Executivo federal, esse controle é denominado supervisão ministerial e se processa por meio da orientação, coordenação e controle das atividades dos órgãos subordinados ou vinculados ao ministério.

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

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

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

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



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

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

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

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

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

Controle Externo – Legislativo

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

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

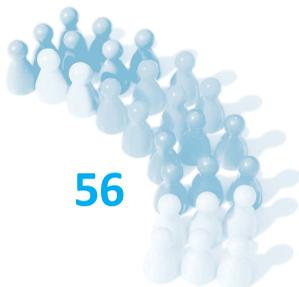
Nos termos do artigo 71 da Constituição Federal, Título IV, Capítulo I, Seção IX, o Congresso Nacional exerce parte desse controle “[...] com o auxílio do Tribunal de Contas da União”. Por essa singularidade, muitos autores dividem o controle legislativo em duas vertentes: o controle político, realizado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

Controle Externo – Judicial

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

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

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



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

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

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

Evolução histórica dos controles

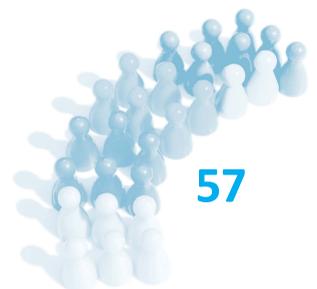
Convém destacar que existem outras tipologias para o controle, a exemplo daquela que considera a origem dos controladores, assim teríamos:

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

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

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

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



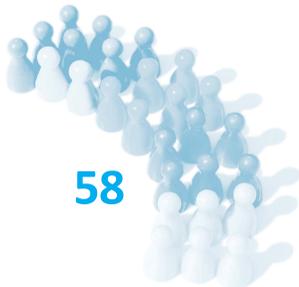
Em seguida, vemos crescer o espaço do poder dos burocratas com o controle processual, que é fundamental na fiscalização dos governos com: o controle das constitucionalidades das decisões e das garantias dos direitos dos cidadãos frente aos governantes, a fiscalização e as auditorias das contas públicas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

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

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

CONTROLE PELA SOCIEDADE E SUAS DEMANDAS PARA O CONTROLE OPERACIONAL

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



Integração: Controle pelo Estado e Controle pela Sociedade

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

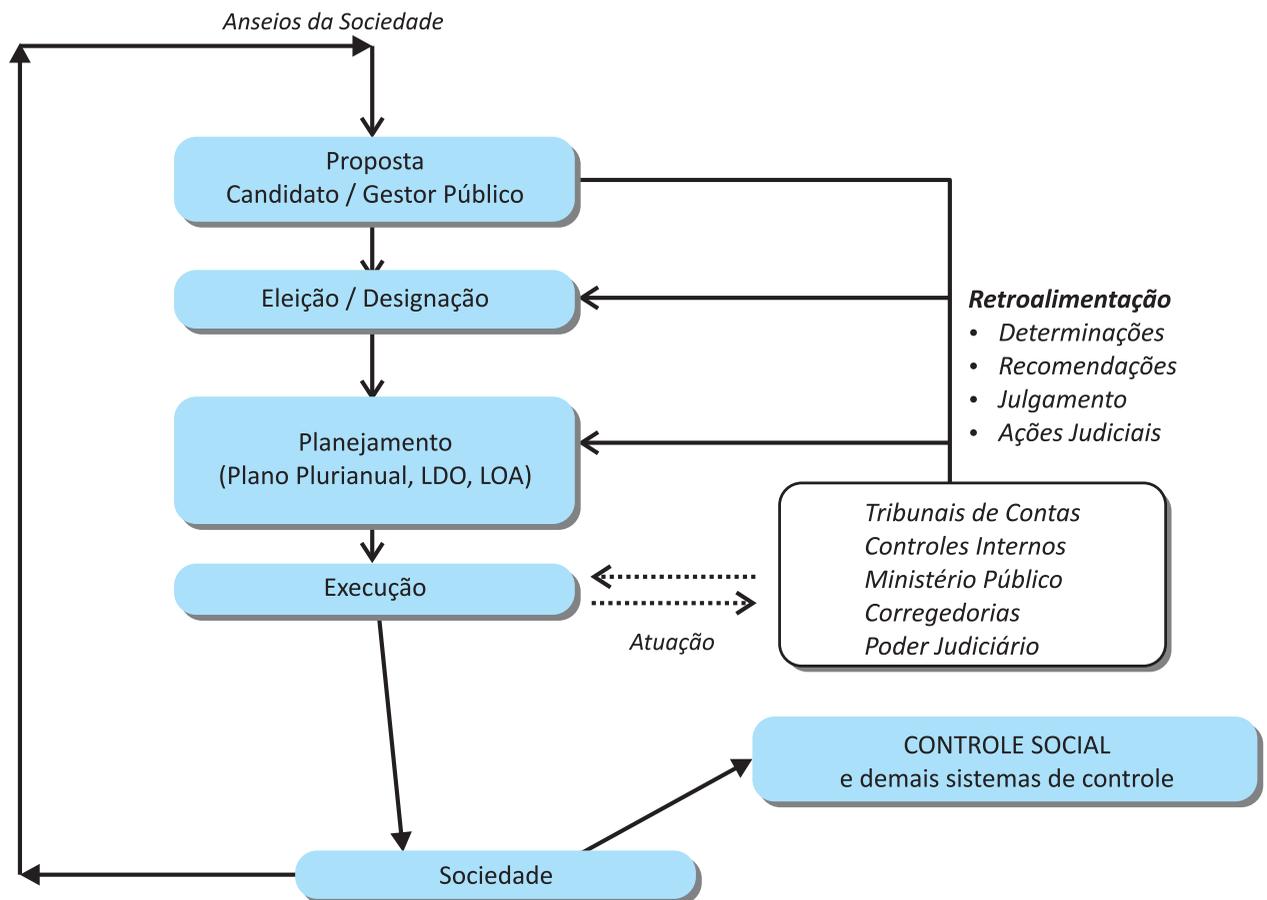


Figura 11: Esquema de controle social na Administração Pública
 Fonte: Adaptada de Silva (2002)

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

Controle social: Transparência e *Accountability*

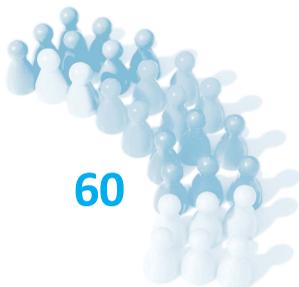
Desde 1988, tem se mostrado cada vez mais claro, e sobre isso há certo consenso, que um dos princípios básicos que norteará o Estado Futuro implica a exigência de que o segmento político preste contas de suas ações ao público, garantindo maior transparência dos atos dos governantes e de suas estruturas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

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

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

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

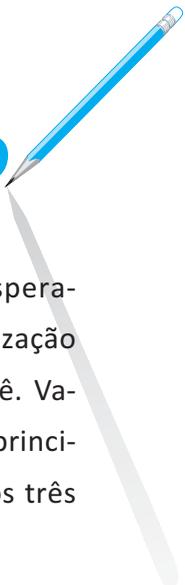
Transparência e *Accountability* são conceitos interdependentes, pois o exercício do controle social somente pode ocorrer quando forem implementados, de forma ampla, instrumentos informacionais de divulgação das ações de governo e estruturas para receber e para processar as reclamações da população.



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

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

Resumindo



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

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

Quadro 2: Variáveis dos ciclos de gestão
Fonte: Elaborado pela autora

Perceba que o ciclo de gestão das ações operacionais é obrigatório, pois sem ele não se concretiza a prestação de serviços públicos em qualquer esfera do Estado e nas organiza-



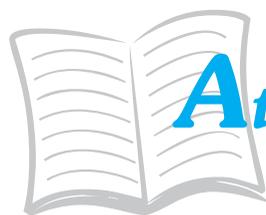
ções não estatais, mas sua interdependência dos ciclos de gestão de nível superior exige dos gestores operacionais habilidades importantes para acompanhar e atuar junto aos gestores de outras instâncias, com seus modelos de gestão próprios.

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

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

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

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

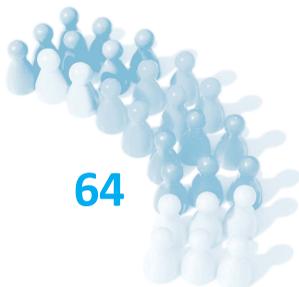


Atividades de aprendizagem

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

Para realizar as atividades, siga as orientações a seguir:

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



- ▶ Lembre-se de que todas as atividades são simulações de análises iniciais para verificar sua compreensão geral dos temas abordados, empregadas em situações reais.
- ▶ Todas as atividades têm respostas abertas, não existe apenas uma resposta considerada verdadeira ou correta. Os resultados dos trabalhos devem ser entendidos como percepções, e não como diagnósticos aprofundados.

1. Nesta atividade vamos contextualizar a Gestão Operacional face às gestões de nível superior. O objetivo é analisar o impacto dos ciclos de gestão de políticas públicas e de planos e programas no ciclo de Gestão Operacional.

Orientações específicas

- ▶ Responda às questões a seguir.
- ▶ Em caso de dúvida, faça uma releitura da primeira seção – *Uniformizando Conceitos e Expectativas*.
- ▶ Para complementar sua pesquisa, busque pelo tema: Campanhas de Vacinação contra Poliomielite, acessando *sites* de saúde: federal, estadual e municipal; jornais ou revistas.
- ▶ Registre suas respostas para discuti-las com seu tutor, ou mesmo com seus colegas.

- a) Qual política pública de nível federal trata do tema?
- b) Qual programa do PPA contempla a ação nacional?
- c) Quais papéis dos Estados e dos municípios na prestação desse serviço público têm a característica de “nacional”?

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

Orientações específicas

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

