

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO (EA)
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ADMINISTRATIVAS (DCA)
COMISSÃO DE GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO (COMGRAD – ADM)

**PROJETO DE PLANEJAMENTO, ESTRUTURA E ORGANIZAÇÃO
ADMINISTRATIVA PARA A INSTITUCIONALIZAÇÃO DO CENTRO
INTEGRADO NAVEGANTES**

Filipe Dreyer da Silva

TRABALHO DE CONCLUSÃO DO CURSO
DE GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO

PORTO ALEGRE, 2008

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO (EA)
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ADMINISTRATIVAS (DCA)
COMISSÃO DE GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO (COMGRAD – ADM)
TRABALHO DE CONCLUSÃO DO CURSO

Filipe Dreyer da Silva

**PROJETO DE PLANEJAMENTO, ESTRUTURA E ORGANIZAÇÃO
ADMINISTRATIVA PARA A INSTITUCIONALIZAÇÃO DO CENTRO INTEGRADO
NAVEGANTES**

Trabalho de conclusão de curso de graduação apresentado ao Departamento de Ciências Administrativas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Administração.

Orientador: Prof. Dr. Ivan Antônio Pinheiro

Porto Alegre, Julho de 2008

Filipe Dreyer da Silva

**PROJETO DE PLANEJAMENTO, ESTRUTURA E ORGANIZAÇÃO
ADMINISTRATIVA PARA A INSTITUCIONALIZAÇÃO DO CENTRO INTEGRADO
NAVEGANTES**

**Trabalho de conclusão de curso de graduação
apresentado ao Departamento de Ciências
Administrativas da Universidade Federal do Rio
Grande do Sul, como requisito parcial para a
obtenção do grau de Bacharel em Administração.**

Conceito final: _____

Aprovado em dede.....

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. – Instituição

Prof. Dr. – Instituição

Sra. Zoraia Câmara – Centro integrado Navegantes

Orientador – Prof. Dr. Ivan Antônio Pinheiro – UFRGS

DEDICATÓRIA

Dedico este estudo às pessoas mais importantes de minha vida: Tânia, minha mãe, e Gerson, meu pai.

AGRADECIMENTOS

A UFRGS pela excelência de ensino.

Ao Professor Dr. Ivan Antônio Pinheiro, pela orientação segura e atenção dispensada.

A todos os mestres e professores que fizeram parte da minha formação, obrigado pelo ensinamento e exemplo ao longo desta jornada.

À Zoraia Ivani Câmara, pelo apoio e pela oportunidade.

Aos meus irmãos, Diogo, Rosana e Manuela, meus eternos amigos.

Ao Caio, meu sobrinho.

Aos meus tios, Lilian e Pedro, por toda a amizade, carinho e confiança.

Aos grandes amigos que fazem e fizeram parte da minha vida.

SUMÁRIO

| | |
|----------------------------------------------------------|-----------|
| DEDICATÓRIA | 4 |
| AGRADECIMENTOS | 4 |
| SUMÁRIO | 5 |
| 1. INTRODUÇÃO | 7 |
| 2. CARACTERIZAÇÃO DA ORGANIZAÇÃO E DO AMBIENTE | 11 |
| 2.1. A Organização | 11 |
| 2.2. Serviços | 12 |
| 3. PROCESSO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO | 14 |
| 4. GESTÃO | 18 |
| 5. A MUDANÇA NAS ORGANIZAÇÕES | 21 |
| 6. A ORGANIZAÇÃO PÚBLICA E O PROCESSO DE MUDANÇA | 26 |
| 7. ORGANIZAÇÃO & MÉTODOS | 30 |
| 7.1. A Função Organização & Métodos | 30 |
| 7.2. Análise Administrativa | 32 |
| 8. INFORMAÇÕES GERENCIAIS E O PROCESSO DE DECISÃO | 36 |
| 9. O MÉTODO DE PESQUISA | 41 |
| 9.1. A Coleta de Dados | 42 |
| 9.1.1. Análise de Documentos | 42 |
| 9.1.2. Observação Não-Participante Individual | 43 |
| 9.1.3. Entrevistas | 44 |
| 9.2. Definição do objeto de estudo. | 44 |
| 9.3. Geração da pesquisa e análise dos dados. | 45 |
| 10. RESULTADOS | 46 |
| 10.1. Estrutura Organizacional | 46 |
| 10.2. Missão, Visão e Valores. | 50 |
| 10.2.1. Missão | 50 |
| 10.2.2. Visão | 51 |
| 10.2.3. Valores | 52 |
| 10.3. Objetivos | 55 |
| 10.4. Novo Modelo de Organização Administrativa | 62 |
| 10.4.1. Hierarquia de Contexto | 63 |
| 10.4.2. Estrutura Matricial | 68 |
| 10.4.3. Institucionalização Legal | 72 |
| 10.5. Indicadores | 75 |

| | |
|--------------------------------------------------------------|-----|
| 10.6. Plano de Comunicação para a Organização | 83 |
| 11. CONSIDERAÇÕES FINAIS | 87 |
| 12. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS | 92 |
| ANEXOS | 95 |
| ANEXO A – MODELO DE LISTA DE ATRIBUIÇÕES E RESPONSABILIDADES | 96 |
| ANEXO B – FORMULÁRIO DE QUESTIONÁRIOS AOS COLABORADORES | 98 |
| ANEXO C – PROPOSTA DE INDICADORES (QUADRO AMPLIADO) | 102 |

1. INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, se acompanha um movimento nas organizações públicas e sociais na busca de maior qualificação de seus profissionais e pela cobrança de maior profissionalismo em sua gestão. Entende-se que os recursos não devem ser desperdiçados por conta de uma aplicação errada ou impensada, por ineficiência ou desorganização. As próprias entidades financiadoras (e aqui se incluem as esferas do governo) estão muito mais preocupadas com os resultados obtidos na aplicação de seus recursos, assim como a própria sociedade, exigindo que as organizações apresentem mais transparência em sua gestão, mensuração dos impactos obtidos e controle na aplicação dos recursos.

Em gestão pública, a interação com o ambiente sócio-político tem um importante papel, já que não é uma questão somente de organização interna, mas uma atividade complexa orientada externamente. A gestão pública é o controle de uma rede complexa, composta de muitos diferentes atores. O governo (local, regional e nacional), os grupos sociais e políticos, pressão, ação e grupos de interesse, instituições sociais e organizações privadas são alguns desses atores que devem ser organizados nesse processo de gestão pública. Estes atores têm objetivos e interesses diferentes e muitas vezes conflitantes.

Dias (1998) afirma que as organizações públicas têm como objetivo prestar serviços para a sociedade. Elas podem ser consideradas como sistemas dinâmicos, extremamente complexos, interdependentes e inter-relacionados coerentemente, envolvendo informações e seus fluxos, estruturas organizacionais, pessoas e tecnologias. Elas cumprem suas funções, buscando uma maior eficiência da estrutura pública e um melhor atendimento para a sociedade.

Percebe-se que as organizações públicas são mais vulneráveis à interferência do poder político, pois são geridas pelo poder público. Elas têm a missão de prestar serviços à sociedade. Esta prestação de serviços está, muitas vezes, acompanhada pela limitação dos recursos recebidos por elas. Quando há

recursos disponíveis, eles tendem a depender da decisão política e das flutuações da capacidade econômica do Estado.

Dessa maneira, o presente trabalho analisa uma organização pública, localizada no município de São Sebastião do Caí, no Rio Grande do Sul. O Centro Integrado Navegantes (CIN), faz parte da Prefeitura Municipal de São Sebastião do Caí, no organograma da Secretaria Municipal de Educação, Cultura, Desporto e Turismo. Localiza-se no Bairro Navegantes (conhecido na região por Korea), área da cidade freqüentemente exposta a enchentes e inundações, e é, segundo dados da Prefeitura Municipal, uma das regiões de menor poder aquisitivo e com grande degradação social e ambiental do município.

A cidade, banhada pelo rio Caí, possui, segundo o último censo do IBGE (2007), 20.359 habitantes. Destes, 6,75% são analfabetos e o coeficiente de mortalidade infantil é de 18,09 por mil nascidos vivos. Ao se comparar esses dados com as médias do estado do Rio Grande do Sul no mesmo levantamento (5,2% de analfabetos e coeficiente de mortalidade infantil de 11,5 para cada mil nascidos vivos), podemos perceber que o Município possui forte demanda de ações públicas em áreas de saúde, educação e assistência social, principalmente na região do estudo.

A função principal do Centro, de acordo com sua coordenadora, Zoraia Ivani Câmara (2008)¹, é permitir à população local (em específico às crianças) uma alternativa à criminalidade, à falta de educação, ao ócio, ao uso de drogas. Permite atenção mais próxima e específica aos seus usuários, oferecendo programas de saúde, educacionais e sociais. Além disso, o Centro Integrado Navegantes, desde sua criação em 2007, vem crescendo e agrupando funções. Criado como anexo da Escola Estadual Alencastro Guimarães, realiza hoje atividades que não são mais aquelas previstas em seu escopo inicial. A estrutura organizacional foi evoluindo naturalmente, acompanhando os acontecimentos, sem grandes preocupações de planejamento.

¹ Entrevista concedida ao autor por Zoraia Ivani Câmara, Coordenadora do Centro Integrado navegantes, em 14 de março de 2008.

Por ser integrante de secretaria municipal, o CIN está diretamente submetido às políticas públicas do município e da Prefeitura Municipal. Apesar disso, possui um caráter fortemente personalista na figura de sua coordenadora, que decorre justamente de sua institucionalização incipiente. É a coordenadora quem decide, em última instância, o uso das verbas disponíveis e as prioridades das políticas do Centro. É ela também quem avalia as principais demandas dos usuários (mesmo que sem embasamento factual) e se responsabiliza por diversas outras funções dentro do CIN.

É nesse contexto que se encontra o problema que será analisado nesse trabalho: o CIN é pouco institucionalizado e, portanto, não possui estrutura formal/legal, processos definidos, políticas (internas) claras e formalizadas. Mesmo que da iniciativa pública, a iniciativa encontra-se sob grande risco por não poder se comprovar viável e não possuir indicadores de seus resultados e atuação. Ainda, o ambiente político no município é bastante dinâmico, e a descontinuidade de projetos de gestões anteriores ou de partidos políticos adversários é prática comum na cidade.

Portanto, dado a grande relevância da atuação do Centro na região e para que se possibilite a viabilidade e a continuidade da organização ao longo do tempo e da alternância de gestões municipais, optou-se pela elaboração de uma proposta de institucionalização do CIN, legal, administrativa e social, realizando, para isso, as seguintes atividades:

- a) Mapear e analisar a estrutura atual;
- b) Definir Missão, Visão e Valores para a organização;
- c) Propor objetivos claros para a organização;
- d) Definir um novo modelo de organização administrativa;
- e) Elaborar estruturas de comunicação para a organização;
- f) Criar indicadores de gestão para a organização.

O resultado esperado, assim, é criar uma base sólida para a organização

sobreviver, garantindo a sua institucionalização na sociedade, ainda que existam fatores externos que não possam ser previstos ou controlados. Visa, também, orientar as atividades do *Centro Integrado Navegantes*, facilitando sua gestão e reposicionando sua atuação. Também servirá para a possível capitalização da organização, bem como, para a futura expansão do Centro e de suas atividades.

Pretende-se, portanto, identificar os processos críticos para que sirvam de subsídio para a tomada de decisão quanto a uma possível reorganização do CIN e integração das políticas públicas na região. Além disso, pretende-se que os indicadores sugeridos possam permitir melhor gerenciamento, além da quantificação, ou ao menos indicação, da eficácia de suas atividades e do Centro em si.

Toda a análise administrativa é importante para uma organização que precisa se conhecer, saber como está estruturada para atingir seus objetivos. A participação de um elemento externo na avaliação dos procedimentos do Centro, visando não só o estabelecimento de métodos, mas a criação de condições que melhorem os serviços oferecidos aos usuários, beneficia a organização como um todo. Permite também, atrair parceiros para seus objetivos e estruturar novos programas e atividades.

Por fim, a proposta para o Centro é de vital importância para que se possa permitir um grau de institucionalização capaz de garantir a continuidade das atividades realizadas, evidenciando a sua relevância no contexto da comunidade local, transcendendo as questões político-partidárias que eventualmente possam ameaçar a sua continuidade.

Este trabalho está estruturado de maneira seqüencial, obedecendo a uma lógica de problematização, contextualização, teorização, desenvolvimento e considerações. Assim, inicialmente se caracterizou a organização e seu ambiente no capítulo 2. Os capítulos seguintes têm a função de levantar e analisar alguns conceitos e referências pertinentes que embasam teoricamente a proposta do projeto. Em seguida, no capítulo 9, definiu-se a metodologia adotada para a realização deste projeto, seguido pela demonstração dos resultados obtidos e as

propostas sugeridas. Por fim, seguem as considerações finais sobre o trabalho, sobre a realização e sobre a organização analisada, seguidos pelas referências bibliográficas e pelos anexos ao trabalho.

2. CARACTERIZAÇÃO DA ORGANIZAÇÃO E DO AMBIENTE

2.1. A Organização

O acesso à educação, à cultura e ao lazer é um direito do cidadão, assegurado pelo ordenamento jurídico brasileiro, e dificilmente satisfeito quando se trata de comunidades carentes. Daí a importância de implantar projetos educacionais, culturais e esportivos nos bairros periféricos da cidade, revertendo o quadro de abandono e marginalidade social e contribuindo para a melhoria da qualidade de vida de seus moradores.

Visando suprir essa carência de infra-estrutura para as atividades sociais, culturais, educacionais e esportivas, o Centro Integrado Navegantes foi projetado contando com espaços para oficinas e cursos diversos, área interna multifuncional e ginásio de esportes. Visa possibilitar diversos tipos de uso do espaço, garantindo a participação de toda a comunidade local, independentemente de sexo ou faixa etária.

Localizado em um bairro periférico do município, o Centro Integrado Navegantes, apesar de ter como foco principal as crianças da região, beneficia também homens e mulheres de todas as idades, e permite atividades que atendem, segundo sua coordenadora, até 150 pessoas por dia. Teve como motivo inicial a oferta de atividades de contra-turno para os escolas da região.

A Prefeitura Municipal de São Sebastião do Caí e a Secretaria Municipal da Educação, Cultura, Desporto e Turismo, foram responsáveis pela oferta do projeto do Centro, pela área para implantação e pela articulação entre parceiros, comunidade e outros órgãos públicos dos três níveis de governo.

O CIN é anexo à Escola Municipal Alencar Guimarães, subordinado à Secretaria Municipal da Educação, Cultura, Desporto e Turismo. Na realização de suas atividades, estão envolvidos 3 funcionários fixos (sendo dois deles Cargos de Confiança e um concursado), 4 professores cedidos pela Secretaria de Educação, 2 guardas municipais, cedidos pela Prefeitura Municipal e 1 Oficial da Polícia Militar.

Foi criado no ano de 2007, na gestão do Prefeito Léo Alberto Klein. Sua coordenadora, desde então, é Zoraia Ivani Câmara, que ocupa uma posição de cargo de confiança no organograma do município. O CIN, por ser considerado anexo da Escola Municipal Alencastro Guimarães, não possui dotação orçamentária.

Para o Prefeito, Léo Alberto Klein (2008)², O Centro Integrado Navegantes é apenas o princípio de uma atividade maior e coordenada a ser desenvolvida na região. A intenção, segundo ele, é permitir uma ação integrada de esforços municipais a fim de oferecer uma gama de serviços à comunidade.

2.2. Serviços

O Centro Integrado Navegantes abriga atividades diversas direcionadas à população local. De acordo com Câmara (2008)³, todas as atividades são gratuitas e abertas à população em geral, atendendo em média 100 pessoas por dia. Além das atividades coordenadas pelo próprio CIN, ainda abriga aulas de Educação Física de colégios públicos do Bairro (como o Colégio Municipal Alencastro Guimarães) e o Clube de Mães Navegantes.

Além disso, o Centro tem atuado diretamente em atividades que não fazem parte de seu escopo de atuação, como encaminhamento à órgãos de saúde,

² Entrevista concedida ao autor por Léo Alberto Klein, Prefeito Municipal de São Sebastião do Caí, em 09 de maio de 2008.

³ Entrevista concedida ao autor por Zoraia Ivani Câmara, Coordenadora do Centro Integrado Navegantes, em 14 de março de 2008.

escolas e creches, ocupando um lugar que deveria ser ocupado pelo Centro de Assistência Social localizado na região.

De responsabilidade direta do CIN, estão elencadas as seguintes atividades:

- a) Oficinas de dança – Ministrada para as crianças participantes, ocorre três vezes por semana em horários não agendados;
- b) Atividades esportivas – Escola de Handebol e Vôlei, que ocorre uma vez por semana em horários definidos, para turmas fechadas, além de oficinas capoeira.
- c) Aulas de teatro – Ministrada pela coordenadora e pela assistente em horários não definidos.
- d) Aulas de Culinária - Ministrada pela coordenadora, merendeira e pela assistente em horários não definidos.
- e) Palestras educativas - Ministrada pela coordenadora e por voluntários em horários não definidos.
- f) Projeto Criança Feliz – Projeto Estadual que abriga parte dos custos do Centro (atualmente desativado).
- g) Aluguel da quadra poli-esportiva – Mediante pagamento em crédito para alimentos.
- h) Merendas e lanches - Oferecido às crianças nas atividades de contra-turno.

3. PROCESSO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO

A palavra instituição, dentro da literatura especializada, pode significar desde conceitos relacionados ao verbo instituir - que diz respeito a termos como criar, constituir ou estabelecer -, até referindo-se a outras aplicações, como por exemplo, um componente ou fenômeno, produto da ação social.

No contexto das ciências sociais, a palavra instituição tende a ser tratada de duas formas: como normas de conduta e como algo semelhante à estrutura. Enquanto norma de conduta, o termo instituição refere-se ao processo de internalização de regras e normas de ação, e resulta em natureza duradoura. Portanto, são desenvolvidas, socialmente aceitas e legitimadas através do tempo. Envolve, via de regra, segundo Mainwaring e Torcal (2005, p. 14), “o uso de um jogo de conceitos ou de abstrações lógicas que identificam variáveis de organização em um processo social complexo como liderança e doutrina”.

Ainda segundo Mainwaring e Torcal (2005), em linguagem sociológica e jurídica, a institucionalização compreende: a) o processo pelo qual se formam padrões estáveis de interação e organização social baseados em comportamentos, normas e valores formalizados e legitimados; b) no caso das instituições jurídicas, é o processo de regularização desses elementos através de uma norma.

A teoria da institucionalização prevê processos determinantes para criação e perpetuação de grupos sociais duradouros. A institucionalização é o processo pelo qual as organizações, estando sujeitas às pressões do ambiente social, transformam-se em sistemas orgânicos, onde os valores passam a moldar as práticas administrativas e a própria estrutura (SELZNICK, 1998, p. 119).

São três os processos de institucionalização: o primeiro é a *Habitualização*, ou seja, no que concerne a geração de novos arranjos estruturais em respostas a problemas organizacionais específicos. O segundo é a *Objetivação*, que consiste no modelo estrutural que já está suficientemente disseminado e, o terceiro, a *Sedimentação*, que envolve a institucionalização total ou, em outras palavras, o

processo que se apóia na continuidade histórica da estrutura e na sobrevivência pelas gerações dos membros da organização.

Tatto (2005, p. 36) afirma que os principais aspectos da institucionalização são:

a) definição dos objetivos básicos da instituição, que podem ter expressão simbólica no comportamento dos atores;

b) definição dos termos e posições de mudança para os diferentes indivíduos ou grupos participantes, que pode ser informal, regulada pelo costume, por um estatuto ou contrato;

c) definição de esquemas de organização que servem como canais de troca e que visam garantir as formas de intercâmbio e manutenção das normas; e

d) finalmente, a legitimação de tudo isto, o que é feito através da intervenção ou chancela do sistema de poder e do Estado.

O processo de institucionalização se encontra em todas as sociedades, mas comporta vários graus da vida social dentro da mesma sociedade. A institucionalização leva obrigatoriamente, a uma definição de papéis, cujo desempenho assegura o funcionamento das normas. O processo gera padrões de comportamento institucional, definidos como legítimos, e regulam o acesso a diferentes posições. Enquanto não surge um conflito, a institucionalização se apóia em normas sociais sustentadas pelo consenso e pelas sanções contra sua violação.

As organizações se transformam em instituições à medida que são constituídas de valor, isto é, quando deixam de representar apenas simples instrumentos e passam a serem identificadas como fontes de referência de gratificação pessoal e integridade de um determinado grupo social.

Esse processo, como afirma Selznick (1998), cria uma identidade de caráter próprio para a organização. O estudo dos fatores constitutivos da formação do caráter organizacional é, portanto, o próprio processo de análise institucional. Para o autor, “a emersão do caráter organizacional reflete o elemento irreversível na

experiência e na escolha [...] aceitar práticas irreversíveis é o processo pelo qual se forma o caráter de uma organização”. (SELZNICK, 1998, p.35).

Portanto, a institucionalização de uma organização reflete sua história em particular, o pessoal que nela trabalhou, os diversos interesses consagrados, pelos grupos que ela acolhe e o modo como se adapta ao seu ambiente. Tal perspectiva define um formato organizacional que de certo modo se mantém estável ao longo do tempo, mesmo que pressões ambientais apontem em sentido contrário. A questão estaria centrada nos interesses consagrados, isto é, a organização não muda quando os valores estão ameaçados.

Assim, pensamos em instituições como organizações, órgãos, instâncias, processos ou práticas que são amplamente reconhecidos e aceitos por uma comunidade e incorporados ao seu cotidiano. Diante delas, os atores desenvolvem expectativas e agem baseados em premissa, tácita ou explícita, de que no futuro elas permanecerão estáveis, produzindo efeitos ao menos semelhantes, senão os mesmos.

Mainwaring e Torcal (2005) relacionam quatro dimensões a serem consideradas em análises de processos de institucionalização. A primeira, e também segundo eles, “a mais fácil de medir e talvez a mais importante” é a *estabilidade*. Entre institucionalização e estabilidade existe uma relação praticamente indissociável, no sentido de que não se pode pensar a primeira sem a segunda.

A segunda é o *enraizamento*. Dizemos que algo está tão institucionalizado quanto se encontra enraizado na sociedade. A *legitimidade* constitui a terceira dimensão. Intimamente ligada à segunda. A sociedade deve reconhecer a necessidade da instituição em questão para bom funcionamento do sistema político como um todo.

Um dos pontos centrais da teoria de institucionalização é a existência de uma série de mecanismos indutores de isomorfismo, isto é, de mecanismos que levam as

organizações a adotarem formas e práticas organizacionais semelhantes. Entidades como associações profissionais, organismos normativos e mesmo o Estado são atores importantes no processo de criação e moldagem das organizações. Em cada setor institucional se dá o confronto entre vários modelos normativos até que, finalmente, alguns destes são instituídos como sendo os melhores modelos ou então os mais eficientes em dado momento.

Entre as proposições teóricas das teorias de institucionalização encontramos a idéia de que a estrutura formal das organizações pode ser encarada como resposta às demandas dos agentes que atuam sobre ela, refletindo assim os mitos e crenças prevalentes neste determinado setor (Mainwaring e Torcal, 2005).

Por fim, tais práticas, instâncias ou organizações não podem ser subordinadas a interesses particulares. Elas devem adquirir um status e um valor independente próprio. Quando servem para fins personalistas ou particulares o nível de institucionalização é, conseqüentemente, baixo.

Como se vê, os processos de institucionalização estão intimamente ligados às práticas administrativas, dentro das dimensões organizacionais, políticas, legais e formais. Por isso, o próximo capítulo tem a intenção de trazer alguns conceitos de gestão, tão fundamentais na prática administrativa e ao processo de institucionalização.

4. GESTÃO

A gestão enquanto atividade responsável pela mobilização e coordenação de recursos diversos teve o seu estudo como disciplina recentemente, datando de pouco mais de um século. Após a revolução industrial surgem as grandes corporações e a profissionalização da gestão, que moldaram decisivamente o estilo de vida das sociedades industrializadas criando a sociedade organizacional em que vivemos.

O seu advento conduziu ao interesse pelo estudo das organizações e à conseqüente criação de teorias para melhor compreender e atuar sobre essa realidade tão complexa. A evolução da gestão acompanha a dinâmica do próprio conceito de organização, desde uma visão mecanicista, estável, previsível e racional até uma concepção mais organicista, sistêmica e evolutiva.

As primeiras teorias da gestão, no início do século XX, pretendiam que fosse possível analisar, prever e controlar as organizações em seu âmbito geral. Reconhece-se hoje que a instabilidade e imprevisibilidade do meio interno e externo é demasiado complexa para permitir a concretização da gestão como ciência, com as características de previsibilidade e controle que as primeiras teorias propunham.

Assim, a gestão pode ser resumida em conceber e definir objetivos e movimentar, de forma eficaz, os recursos humanos e materiais necessários para atingi-los. Dessa forma, pode-se dizer que dentro de uma organização, formada segundo os princípios básicos de administração, encontra-se duas grandes funções administrativas: a definição de objetivos e a movimentação adequada de recursos.

A tarefa de planejamento pode ser considerada como a mais importante função desempenhada pelo gestor. Sem o planejamento não há base para a organização e controle. O planejamento é o alicerce sobre o qual operam as demais funções administrativas. O planejamento inclui a determinação do caminho a ser tomado para alcançar a meta, sendo, esta última um objetivo, um resultado final que deverá ser procurado com grande empenho.

O planejamento se constitui em atividade intrínseca à ação de gerir ou de governar. Neste sentido, o planejamento não é uma instituição recente. Ele existe em qualquer empreendimento, na medida em que a administração pressupõe, como definiu Fayol (1989), planejar (prever), organizar, comandar, coordenar e controlar. Dale (1995) simplificou esta proposta descritiva das funções do administrador, colocando-as como: Planejar, Organizar, Dirigir e Controlar (PODC). Se na literatura não existe um consenso em relação ao termo ideal para referir o “comando” e a “coordenação” elencadas por Fayol (autores diversos referem-se à direção, motivação, inovação e liderança), o consenso é inequívoco quanto às funções de planejamento, organização e controle.

Assim como evoluíram e diferenciaram-se as teorias da administração, o conceito e as técnicas de planejamento também passaram por mudanças que refletem as tendências e necessidades de organização da sociedade e dos Estados. De um enfoque interno, voltado especialmente para a melhor alocação de recursos dos empreendimentos, à medida que os mercados se expandem, a concorrência se amplia e os recursos escasseiam, a função de planejar passa a incorporar a perspectiva estratégica.

Os conceitos de gestão existentes na literatura fundamentam-se em campos teóricos diversos e a polarização encontra-se entre o campo da administração e o da ciência política. No campo da administração, o conceito de gestão se aproxima da idéia de gerência e desta forma toma um caráter mais operacional e instrumental ao enfatizar o entendimento de que se trata de uma função organizacional voltada para a coordenação e o controle.

No campo da ciência política, do qual também se aproxima a administração pública, o conceito de gestão incorpora uma dimensão política que se traduz em aspectos menos procedimentais, privilegiando a discussão sobre o poder e sua legitimidade, politizando assim os conflitos presentes no processo de decisão no âmbito das organizações, inclusive nas organizações públicas.

A discussão levantada por Matus (1993) sobre a capacidade de governo, se aproxima, tanto do ponto de vista conceitual como operacional, da capacidade de

gestão. Para ele, a capacidade de governo é aferida com base em três dimensões, interdependentes entre si, cujas relações compõem o que ele chama de Triângulo de Governo. Essas dimensões revelam a capacidade de governo, por meio da articulação entre a existência de projetos de governo (Dimensão 1), do grau de governabilidade do sistema (Dimensão 2) e da capacidade de governo (Dimensão 3). Este modelo triangular de governo privilegia tanto categorias normativas (existência de projetos) e categorias administrativas (capacidade técnica), como categorias políticas (governabilidade do sistema).

Assim, o conceito-guia de gestão adotado, assume que a capacidade de gestão de uma organização pode ser também aferida pela capacidade de formular projetos, políticas e normas legais; pelas condições técnicas e administrativas (recursos humanos, materiais e financeiros), que representam as condições logísticas para a execução e por sua capacidade de articular e de mobilizar alianças e parcerias, assim como recursos políticos e estratégicos, no sentido de assegurar as condições políticas para a busca dos objetivos perseguidos por meio das políticas, dos planos e dos programas.

Nesta perspectiva, o conceito de gestão que serviu de referência para a construção deste projeto, defendido por Matus (1993), parte do entendimento de que a decisão é o elemento central do processo de gestão e se revela por meio de três dimensões: uma dimensão organizacional que evidencia o formato do processo decisório (quem e como se decide); uma dimensão operacional (capacidade de executar) que indica iniciativas de gestão no sentido de manter e ampliar as condições logísticas e gerenciais da organização, mobilizando recursos, inclusive os estratégicos; e a dimensão da sustentabilidade (capacidade de sustentar resultados) que revela como os gestores vêm construindo a capacidade de sustentar os resultados de gestão. Este foco do processo decisório se será retomada no capítulo 8.

Dentro da proposta do trabalho, o processo de institucionalização acarreta em uma série de mudanças significativas nas organizações. Por isso, analisar essas mudanças, e também a maneira da gestão dessa mudança, é fundamentais para o sucesso do processo.

5. A MUDANÇA NAS ORGANIZAÇÕES

De acordo com Steiner (2002), vivenciamos um processo acelerado de transformações, em um conjunto de mudanças com características muito especiais que não foram verificadas em épocas passadas. Elas são movidas por um alto grau de complexidade e com imensa rapidez, e que nos chegam de todas as fontes a todo o momento.

Na atualidade, o fator tempo é fundamental à necessidade de adaptar-se às novas regras que a chamada Era Tecnológica impõe, e as grandes evoluções sociais que ocorrem no dia-a-dia obrigam o homem de hoje a se adaptar e se reinventar.

Ainda segundo Steiner (2002), nas organizações os mesmos fenômenos estão ocorrendo. Nesse ambiente, os reflexos da transformação são mais significativos, obrigando-as a atualizar-se e adaptar-se às novas demandas, além de buscar uma melhoria contínua para os processos e atividades, pesquisando e analisando as reais necessidades dos usuários e colaboradores.

Para que o seu futuro não seja comprometido, as organizações devem entender que o planejamento deve constituir um instrumento integrante do cotidiano da empresa (que deve permanentemente ser revisto e atualizado), de acordo com os anseios de seus clientes ou usuários.

Vê-se, aqui, a importância que um processo de gestão da mudança tem sobre uma reestruturação administrativa. A organização, com a participação de seus talentos humanos, deve permanentemente possuir e buscar aperfeiçoar determinados objetivos básicos, que servem de guia referencial para a condução das suas atividades.

Para Colenghi (2007, p. 62), esses objetivos devem ser:

a) qualidade (atender às reais necessidades dos seus usuários/clientes);

- b) eficácia organizacional (ocorre mediante a minimização dos custos, eliminação do desperdício e a maximização do rendimento dos recursos humanos e materiais da organização);
- c) informações (deve ser utilizado como um bem econômico, inclusive como um diferenciador de competitividade);
- d) desenvolvimento de Recursos Humanos (é necessário um esforço planejado, sistemático e contínuo da empresa para educar, treinar e desenvolver seus talentos humanos);
- e) racionalização (simplificação das operações, dos métodos, dos procedimentos e principalmente da estrutura organizacional);
- f) efetividade (manutenção da eficiência e da eficácia, para que o efeito seja real e vitalício, atendendo aos desejos dos clientes);
- g) planejamento (é uma função inerente à organização que procura projetar o futuro, sem a qual ela não poderá prosperar);
- h) custos (o plano de contenção de despesas deve possuir um controle efetivo e permanente sobre os custos operacionais e das despesas diversas, de forma equilibrada, ordenada e, segura, sem prejuízo para o desenvolvimento da empresa);
- i) produtividade (gerar bens e serviços com baixo custo e alta qualidade); e
- j) decisão (as decisões empresariais devem ser tornadas rápida e corretamente, de modo a evitar perdas para a organização).

Para isso, o processo de mudança precisa ser dinâmico e contínuo. Ele deve ser voltado para todos os processos que visem o aperfeiçoamento sistêmico das organizações e estas, por sua vez, devem, rotineiramente, reciclar e atualizar os seus objetivos.

Na conjuntura atual, as organizações reconhecem que devem buscar por

meio de seus mecanismos desenvolver os recursos humanos, conscientizar e preparar o corpo de colaboradores para a importância de estarem preparados para as mudanças que irão acontecer.

Nesse sentido, é necessário sinalizar para os colaboradores o quanto são relevantes no processo como um todo, e o que significa esta mudança no desempenho de suas atividades. Ao se considerar o desejo da organização em melhorar a qualidade dos serviços oferecidos, para atender melhor aos anseios de seus usuários, deve também frisar que estes objetivos somente serão atingidos se houver o envolvimento e o desejo de todos os colaboradores.

Chiavenatto (2003), diz que a sobrevivência organizacional depende, assim, da sensibilidade para captar as mudanças ambientais, tecnológicas, sociais, econômicas e políticas, e adaptar-se a elas em tempo hábil.

Somado a isso, Colenghi (2007) enuncia que cada pessoa irá reagir de forma diferente ao estímulo das mudanças, de acordo com as variáveis de ambiente, educação e informações. Ela pode variar desde a evidente alienação ou indiferença ao fato, a ansiedade manifestada pelo receio das conseqüências reais ou imaginárias, a oposição franca pela certeza das eventuais perdas, até à assimilação consciente dos novos valores.

Para ele, o certo é que todos os envolvidos respondem às mudanças em função das discussões realizadas, em busca de um acordo entre os fatos. Nesse processo dialético, a comunicação tem papel definitivo, de acordo com o quadro 1.

| | | Intensidade de resposta | |
|-----------------------------|-------|-------------------------|-------------|
| | | fraca | forte |
| Nível de Conscientização | baixo | 1. Inércia | 2. Rejeição |
| | alto | 3. Indecisão | 4. Evolução |

Quadro 1 - Nível de Conscientização X Intensidade de Resposta

Fonte: COLENGHI (2007, p. 24)

Ainda segundo Colenghi (2007), a partir da análise de cada uma das situações, podemos entendemos os seguintes conceitos:

1. **INÉRCIA:** Situação que, apresentando um baixo nível de conscientização não considera a importância das mudanças para sua sobrevivência, não sente as ameaças e, portanto, permanece indiferente ao que se passa no ambiente, numa falsa concepção de “tradição”.
2. **REJEIÇÃO:** Situação de baixo nível de conscientização, que pressupõe despreparo para interpretar os fatos, levando a incompreensões quanto ao significado das mudanças e ações equivocadas, e forte resposta mas discutível “auto-suficiência”.
3. **INDECISÃO:** Situação que apresenta um alto nível de conscientização para a mudança, mas com resposta fraca no sentido de rapidez ou prontidão para se aceitarem as novidades, um excessivo temor do risco de mudar, em nome da “segurança adquirida”.
4. **EVOLUÇÃO:** É a situação desejável onde a alta conscientização para a ocorrência das mudanças determina uma resposta forte para assimilar as inovações pela sistemática adequação da organização ao seu ambiente; é a “sobrevivência adaptativa”.

Esse quadro analítico nos mostra que em termos organizacionais as situações 1, 2 e 3 são críticas e tendem a perdas de recursos e potencial, o que põe em risco a sua própria sobrevivência.

Já a situação 4 pressupõe um clima organizacional sensível à dinâmica das mudanças, com aptidão para responder às situações novas com eficácia, dando a entender que quanto maior a capacidade de adaptação maior o potencial da organização à sobrevivência e ao crescimento.

Tal conclusão, apesar de óbvia, reforça-nos a idéia de que as organizações foram criadas e dirigidas através do tempo por pessoas que se esforçaram para torná-las eficientes e permanentes. Porém, Colenghi (2007) ressalta que se deve

buscar sistematicamente essa adaptação, a partir das seguintes premissas:

- a) o ambiente está em acelerado processo de mudança;
- b) a organização é um sistema sócio-técnico;
- c) a organização, por ser um sistema aberto, está sujeita às variações do ambiente em que deve sobreviver e crescer;
- d) a organização necessita adaptar-se estrategicamente às mudanças ambientais.

Assim, para o correto entendimento e sequenciamento deste trabalho, é necessário que se analise esse processo de mudanças dentro do contexto das organizações públicas, elucidando também algumas características destas que tornam esse processo diferenciado.

6. A ORGANIZAÇÃO PÚBLICA E O PROCESSO DE MUDANÇA

A administração pública, de acordo com Gaster (1999), pode ser definida como a atividade concreta e imediata que o Estado desenvolve para assegurar os interesses coletivos e, também, como o conjunto de órgãos e de pessoas jurídicas aos quais a Lei atribui o exercício da função administrativa do Estado.

Dias (1998) afirma que as organizações públicas têm como meta a prestação de serviços para a sociedade. Elas podem, assim, serem consideradas como sistemas dinâmicos, extremamente complexos, interdependentes e inter-relacionados coerentemente, envolvendo informações e seus fluxos, estruturas organizacionais, pessoas e tecnologias. Elas cumprem suas funções buscando uma maior eficiência da estrutura pública e um melhor atendimento para a sociedade.

Dias (1998), em sua obra “Modelo de Sistemas Viáveis em Organizações Públicas” cita Dussault para ilustrar algumas características desse tipo de organização:

As organizações de serviços públicos dependem em maior grau do que as demais do ambiente sociopolítico: seu quadro de funcionamento é regulado externamente à organização. As organizações públicas podem ter autonomia na direção dos seus negócios, mas, inicialmente, seu mandato vem do governo, seus objetivos são fixados por uma autoridade externa. (DIAS apud DUSSAULT, 1998, p.13).

Para Gaster (1999), a baixa qualidade percebida nos serviços públicos gera e perpetua uma baixa expectativa em relação aos serviços, tanto pelos usuários quanto pelos prestadores, o que contribui para gerar um ciclo vicioso de insatisfação e frustração da sociedade e dos órgãos correspondentes.

De acordo com Dias (1998), as organizações públicas são sistemas complexos devido ao alto índice de burocracia⁴ existente no seu funcionamento, e o

⁴ O termo Burocracia foi usado, pela primeira vez, por Max Weber para descrever uma cultura e estrutura de organizações fixadas, como forma de controle e processos. A Teoria da Burocracia

tipo de regulamento desenvolvido na burocracia estatal tende a ser aplicado a qualquer organização pública. Por esse motivo, de acordo com o autor:

As condições e a organização do trabalho tendem a uniformizar-se no setor público. Dito isso, os trabalhadores das organizações públicas tendem a encontrar-se em idênticas situações laborais e de organização do trabalho, proporcionadas pela burocracia estatal, uma vez que os seus dirigentes são responsáveis perante uma autoridade externa à organização pública, gerando, assim, uma tendência à centralização das decisões. (DIAS, 1998, p. 116)

As organizações públicas mantêm as mesmas características básicas das demais organizações, mas, segundo Carbone (2000), acrescidas de algumas especificidades, como o apego às regras e rotinas; a supervalorização da hierarquia; o paternalismo nas relações; o apego ao poder. Tais diferenças seriam importantes na definição dos processos internos, na relação com inovações e mudança, na formação dos valores e crenças organizacionais e políticas de recursos humanos.

Ainda para Carbone (2000, p. 161), as características da organização pública que dificultam a sua mudança, são as seguintes:

- a) Burocratismo — excessivo controle de procedimentos, gerando uma administração engessada, complicada e desfocada das necessidades da sociedade e do contribuinte;
- b) Autoritarismo/centralização — excessiva verticalização da estrutura hierárquica e centralização do processo decisório;
- c) Aversão aos empreendedores — ausência de comportamento empreendedor para modificar e se opor ao modelo de produção vigente;
- d) Paternalismo — alto controle da movimentação de pessoal e da distribuição de empregos, cargos e comissões, dentro da lógica dos interesses políticos

nasceu da necessidade de definição das hierarquias, das regras e regulamentos e das linhas de autoridade como forma de garantir a sobrevivência a longo prazo. Sendo aplicada com relativo sucesso em numerosas organizações no início do séc. XX, continua a ser utilizada atualmente em diversas organizações. Apesar disso, é associada sempre ao que Weber tratava como suas disfunções, devido à impessoalidade que lhe está associada, à rigidez estrutural da qual depende (impedindo a inovação e a criatividade) e à morosidade que provoca nos processos.

dominantes;

e) “Levar vantagem” — constante promoção da punição àqueles indivíduos injustos, obtendo vantagens dos negócios do Estado;

f) Reformismo — desconsideração dos avanços conquistados, descontinuidade administrativa, perda de tecnologia e desconfiança generalizada. Corporativismo como obstáculo à mudança e mecanismo de proteção à tecnocracia.

Um ponto fundamental ao planejamento e à gestão pública, levantado por Martelane (1991), é a presença de dois corpos funcionais com características nitidamente distintas: um permanente e outro não-permanente. O corpo permanente é formado pelos trabalhadores de carreira, cujos objetivos e cultura foram formados na organização, e o não-permanente é composto por administradores políticos que seguem objetivos externos e mais amplos aos da organização.

O conflito entre esses interesses é acentuado pela substituição dos trabalhadores e das políticas a cada novo mandato. Martelane (1991) afirma que essa descontinuidade administrativa é um dos pontos que mais diferenciam a organização pública da privada, conferindo às organizações públicas características específicas, que também podem ser aplicadas à realidade brasileira, como:

a) Projetos de curto prazo — cada governo só privilegia projetos que possa concluir em seu mandato, para ter retorno político;

b) Duplicação de projetos — cada novo governo inicia novos projetos, muitas vezes quase idênticos, reivindicando a autoria para si;

c) Conflitos de objetivos — conflito entre os objetivos do corpo permanente e do não-permanente, o que pode gerar pouco empenho em relação aos procedimentos que vão contra interesses corporativos — ciência de que a chefia logo será substituída;

d) Administração amadora — administração feita por indivíduos com pouco conhecimento da história e da cultura da organização e, muitas vezes, sem o preparo técnico necessário — predomínio de critérios políticos em detrimento da

capacidade técnica ou administrativa dos nomeados.

Essas características, peculiares às organizações públicas, tornam-se um grande empecilho para a implantação de inovações e mudanças, pois elas, em geral, são processos longos e que requerem um tempo de desenvolvimento e aperfeiçoamento, dificilmente restringindo-se a um único mandato governamental.

Para o correto planejamento da institucionalização (dentro do qual está o processo de mudança e seu gerenciamento), são de vital importância a análise organizacional e a análise administrativa, a fim de criar organizações consistentes e mantê-las funcionando perenemente, como será analisado no capítulo a seguir.

7. ORGANIZAÇÃO & MÉTODOS

7.1. A Função Organização & Métodos

Em decorrência do crescimento das organizações em tamanho e complexidade, surgiram problemas estruturais de difícil solução, desvios em relação aos objetivos previamente determinados, além de defasagem de técnicas e processos. Para Hessel apud Cury (1995, p. 23):

Isso fez com que as organizações assumissem uma atitude de constante atenção aos anseios da sociedade, assim como à revisão e ao controle interno. Embora a Revolução Industrial tenha incutido na mente dos administradores uma relativa preocupação com técnicas e processos que elevassem a produtividade e a produção - uma espécie de organização da produção - o tratamento científico dessas questões só tomou pulso a partir do final do século passado, notadamente através dos estudos de Taylor e Fayol e de outros precursores da área.

Desde cedo, verificou-se que os estudos científicos voltados para a elevação dos níveis de produtividade e de eficiência organizacionais tinham que se concentrar no elemento fundamental de qualquer processo produtivo: o homem. Deveriam ser criadas condições que lhe permitissem o máximo do seu rendimento físico e intelectual; condições capazes, principalmente, de mantê-lo satisfeito, por um lado, e motivado, por outro.

Tudo isso visava a um objetivo: criar organizações consistentes e mantê-las funcionando harmonicamente. Esses fatos dão início a uma nova área de especialização entre as funções administrativas chamadas Organização e Métodos.

Organizar é dispor os recursos materiais, humanos e tecnológicos de maneira harmônica, de forma que o conjunto formado seja capaz de resultar em eficiência e eficácia, apresentando produtividade e qualidade a baixos custos, mínimo de riscos e esforço humano. Já o termo método refere-se à economia dos esforços, tempo e movimentos através da simplificação do trabalho, tendo como resultado o aumento da produtividade e a diminuição das despesas.

As organizações que sobrevivem e crescem são as que mais rapidamente se adaptam às mudanças de seu ambiente, se ajustando, no tempo certo, em termos

de suas políticas, diretrizes gerais, estrutura, cultura, processos e métodos de trabalho.

Araújo (2007) sugere o quadro abaixo (Quadro 2) um roteiro a ser seguido para a análise organizacional.

| | | |
|----------------------|------------------------------------------|-------------------------------------------|
| O que? | O que fazer? | Por que se faz? |
| | Para que fazer? | O que deveria ser feito? |
| | | Cada elemento é necessário? |
| Quem? | Quem faz? | Por quem deveria ser feito? |
| | Para quem faz? | Para quem deveria ser feito? |
| Onde? | Onde se faz? | Onde deveria ser feito? |
| | Para onde enviar? | Para onde se deveria enviar? |
| Quando? | Quando se faz? | Quando deveria ser feito? |
| | É feito a tempo? | Qual o melhor instante? |
| Quanto? | Quanto se faz? | Quanto deveria ser feito? |
| | Em quanto tempo se faz? | Em quanto tempo deveria ser feito? |
| Como? | Como se faz? | Como deveria ser feito? |
| | O método é prático? | Que método deveria ter sido usado? |
| Qual o custo? | Quanto custa o que se faz? | Porque custa isto? |
| | É o mínimo que poderia custar? | Quanto deveria custar? |
| Qualidade? | O que se faz é de boa qualidade? | Pode ser feito melhor? |
| | A qualidade tem-se mantido ou melhorado? | Quais os meios para melhorar a qualidade? |

Quadro 2 - Roteiro cartesiano para análise organizacional.

Fonte: Araújo (2007, p. 33)

Sendo assim, a função de O&M tem como objetivo final à renovação organizacional, através da manipulação da organização como um sistema social, aberto, em permanente sintonia com as demandas de seu ambiente, externo ou interno.

De acordo com Steiner (1981) essa perspectiva global permite um melhor entendimento da organização, de seus sistemas, de seus ambientes e da interdependência existente entre eles. Os autores concluem, ainda, que além do relacionamento entre ambiente e mudança organizacional, as organizações não funcionam em um único ambiente e, por isso, as forças desses ambientes podem afetar a organização em diversas partes, ainda que as respostas a essas mudanças

não sejam tão óbvias.

Thompson (1976) diz que a organização complexa é como um sistema aberto, indeciso e confrontado pela incerteza, porém sujeito a critérios de racionalidade e necessitando de certeza. As incertezas impõem desafios à racionalidade e, nesse aspecto, tecnologias e ambientes constituem fontes básicas de incerteza.

7.2. Análise Administrativa

O processo de análise administrativa deve ser iniciado com um planejamento cuidadoso. Em toda a intervenção, as mudanças só serão permanentes e bem-sucedidas se atingirem a cultura da organização, que compreende além das normas formais, o conjunto de regras não escritas que condicionam o comportamento das pessoas. Segundo Cury (2006, p. 281):

A análise administrativa é um processo dinâmico e permanente, que tem como objetivo efetuar diagnósticos situacionais das causas e estudar soluções integradas para os problemas administrativos, envolvendo, portanto, a responsabilidade básica de planejar as mudanças, aperfeiçoando o clima e a estrutura organizacionais, assim como os processos de trabalho.

Os pontos fundamentais da análise administrativa defendidos por Cury (2006), dentro de um enfoque comportamental, se desdobram em dois momentos distintos e interdependentes, podendo haver superposição entre eles, pois tudo o que numa fase se conclui é objeto de avaliação na fase posterior, podendo a ela retornar. São eles:

- a) Diagnóstico situacional das causas, que busca identificar não só o clima e estrutura da organização, mas também os seus métodos e processos de trabalho por meio das fases de levantamento de dados e da respectiva crítica; e
- b) Intervenção planejada, que envolve o estudo das soluções dos problemas,

compreendendo as fases de planejamento da solução e competente crítica, e o planejamento das mudanças, efetivado, em linhas gerais, nas fases de implantação e controle de resultados.

Considerando os pontos acima, a análise administrativa não é um programa e sim um processo de trabalho, pois se constitui em uma série continuada de eventos e ações. Dentro desta definição, a análise administrativa deve ser realizada adotando uma metodologia que procure o constante aperfeiçoamento das práticas de trabalho e a renovação organizacional para que tenha eficácia.

Para que a intervenção tenha êxito, Cury (2006) defende que é fundamental o apoio da administração estratégica, uma equipe de trabalho com uma perspectiva global da organização, a integração das necessidades individuais e organizacionais, e considerar a organização como um sistema aberto, necessitando de compatibilização com o meio ambiente externo e os diversos subsistemas internos.

A metodologia a ser observada, como programa de trabalho para a realização de uma análise administrativa, é composta das fases e etapas demonstradas no Quadro 3, adaptado da obra de Cury (2006), que sistematiza os pontos fundamentais da análise administrativa.

| PROCESSO | INPUTS | METODOLOGIA | OUTPUTS |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>ANÁLISE ADMINISTRATIVA</p> <p>1. CONDIÇÕES ÓTIMAS</p> <p>Perspectiva global da empresa</p> <p>Integração de necessidade indivíduo X organização</p> <p>Enfoque da organização como sistema aberto.</p> | <p>DIAGNÓSTICO SITUACIONAL DAS CAUSAS</p> | <p>LEVANTAMENTO</p> <p>Revisão da Literatura</p> <p>Questionário</p> <p>Entrevista</p> <p>Observação pessoal</p> | <p>Aperfeiçoamento de métodos processos de trabalho, da estrutura e do clima organizacional, envolvendo, subsidiariamente:</p> |
| | | <p>CRÍTICA DO LEVANTAMENTO</p> <p>Identificação do problema</p> <p>Enfoque sistema aberto</p> <p>Elaboração do IEX da situação encontrada</p> | |
| | <p>2. DIFICULDADES BÁSICAS</p> <p>Envolvimento positivo do público interno</p> <p>Tempo Razoável</p> <p>Atingir a Cultura da Organização</p> | <p>ESTUDO DA SOLUÇÃO DOS PROBLEMAS</p> | |
| <p>4. CRÍTICA DO PLANEJAMENTO</p> <p>Negociação com usuários (<i>feedback</i>)</p> <p>Avaliação Sistêmica</p> | | | <p>Quadro de Pessoal</p> <p>Etc.</p> |
| | <p>PLANEJAMENTO DAS MUDANÇAS</p> | <p>5. IMPLANTAÇÃO</p> <p>6. CONTROLE DOS RESULTADOS</p> | |

Quadro 3 – Pontos Fundamentais da Análise Administrativa

Fonte: CURY (2006, p. 82)

Araújo (2007), propõe um modelo de avaliação de estruturas organizacionais, na intenção de definir a melhor estrutura para a organização. Esta metodologia proposta foi adotada na execução deste trabalho.

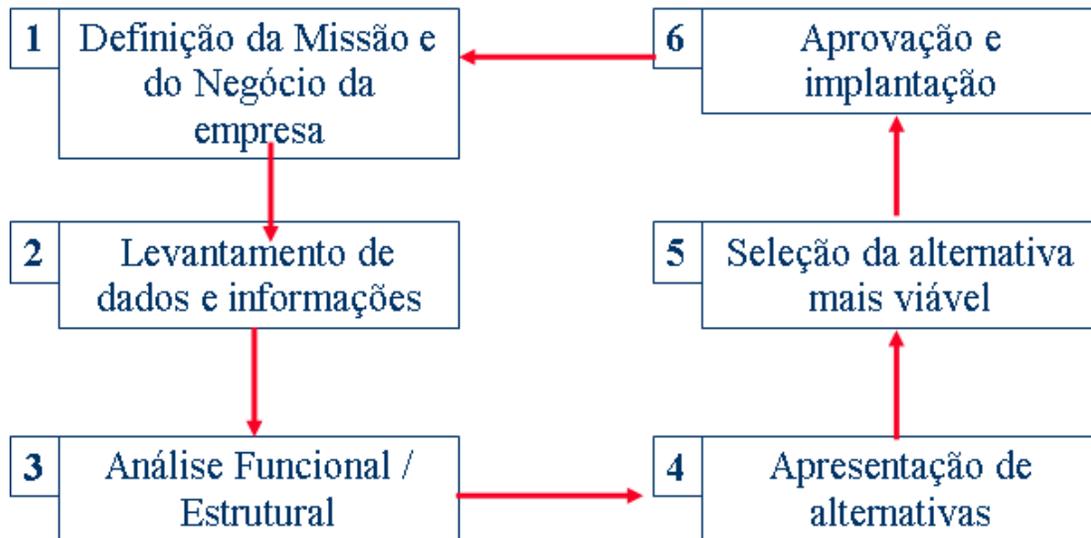


Figura 4 – Metodologia para avaliação de Estruturas Organizacionais.

Fonte: Araújo (2007, p. 102)

O correto posicionamento organizacional, o correto dimensionamento e avaliação são necessários para a adaptabilidade e perpetuação das organizações ao longo do tempo. Nesse aspecto, é de fundamental importância também que se analise o fluxo das informações dentro da organização, e contemplar esse fluxo na análise e nas propostas sugeridas. O correto acesso às informações dentro da organização é vital para o processo de decisão, que como visto anteriormente, é o elemento central do processo de gestão

8. INFORMAÇÕES GERENCIAIS E O PROCESSO DE DECISÃO

O posicionamento de quem toma decisões dentro das organizações exige informação. As decisões corretas estão intimamente ligadas à obtenção da informação correta, à análise e interpretação que diminuem a margem de dúvidas. Ter a informação correta no tempo correto tornou-se o grande diferencial para a sobrevivência das organizações e para o seu correto posicionamento.

A ênfase na gestão vem da necessidade de aperfeiçoar continuamente os processos, pelo aprendizado e inovação permanentes e pelo conhecimento do seu mercado (no caso do CIN, de seus usuários e ambiente). Neste contexto surgem os sistemas de informação, como alicerce para as organizações, oferecendo novas ferramentas de apoio às decisões e novos sistemas de informação, permitindo a disponibilidade de informações que irão subsidiar o processo decisório e gerencial como um todo, representando o esforço por aperfeiçoar a gestão.

É preciso se definir, o conceito de sistema de informação adotado neste trabalho. Ele seria, de acordo com Etzione (1984), o processo de transformação de dados em informações. Quando esse processo está voltado para a geração de informações que são necessárias e utilizadas no processo decisório da organização, diz-se que esse é um sistema de informações gerenciais.

Antes de tudo, deve-se distinguir dado de informação. O que diferencia um dado ou um conjunto de dados de uma informação é o conhecimento que ela propicia ao gestor. Dado, segundo Etzione (1984), é qualquer elemento identificado em sua forma bruta que, por si só, não conduz a uma compreensão de determinado fato ou situação. Assim, ainda para o autor, dado transformado gera informação, e transformação gera resultado da análise de Dados que é a Informação.

O correto acesso às informações auxilia as organizações nas tomadas de decisões, nos procedimentos administrativos, no monitoramento das atividades e no controle. É importante para ajudar o gestor a detectar problemas ou impedir que aconteçam provisões indesejadas nas estratégias, posicionamento e tomadas de

decisões. O Gestor se relaciona com vários tipos de dados que trazem informações vitais para as tomadas de decisões ou até mesmo dados dispensáveis. Por isso é importante saber peneirar essas informações.

Os sistemas gerenciais sofrem adaptação e aperfeiçoamento devido as constantes mudanças nos planos sociais, econômicos, fiscal e político. Etziane (1984) propõem um modelo que permite ter uma visão de como extrair e interpretar melhor os dados e informações do sistema gerencial, para que possamos entender melhor o ambiente da organização.

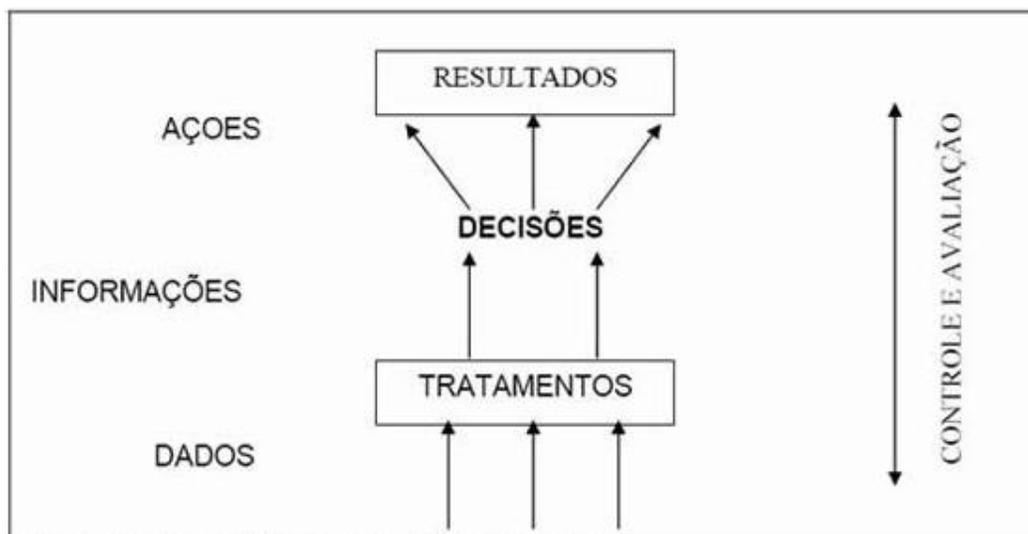


FIGURA 1 – Modelo de dados e Informações Gerenciais

Fonte: ETZIONE (1984, p. 30)

Para Chinelato (1999), as organizações têm tratado a informação como um recurso vital. Ela afeta e influencia a produtividade, a qualidade e as decisões estratégicas das empresas. É de grande importância ter um sistema de informações eficiente para um processo adequado de decisões

Ainda segundo o autor, os sistemas de informações gerenciais podem trazer como benefícios para as empresas a redução dos custos; a melhoria nos relatórios com base mais exata; a melhoria na mão-de-obra; e conseqüentemente, mais

qualidade nas tomadas de decisões.

De acordo com Chinelato (1999), alguns aspectos podem fortalecer o sistema de informações gerenciais nas empresas (SIG). É um instrumento básico para o processo decisório e este o leva para resultados. Exige, também, competência por parte das pessoas envolvidas no SIG, gerando uma mão-de-obra mais qualificada. Além disso, determina o uso de um plano mestre e uma maior atenção no fator humano. Ainda de acordo com ele, demanda maior habilidade dos executivos para identificar a necessidade de informações e a tomarem decisões em cima dessas informações.

Chinelato (1999) analisa ainda as fases do processo decisório. Para ele, as fases, depois de efetivadas, são seguidas por dois tipos de decisão, de acordo com o diagrama 1.

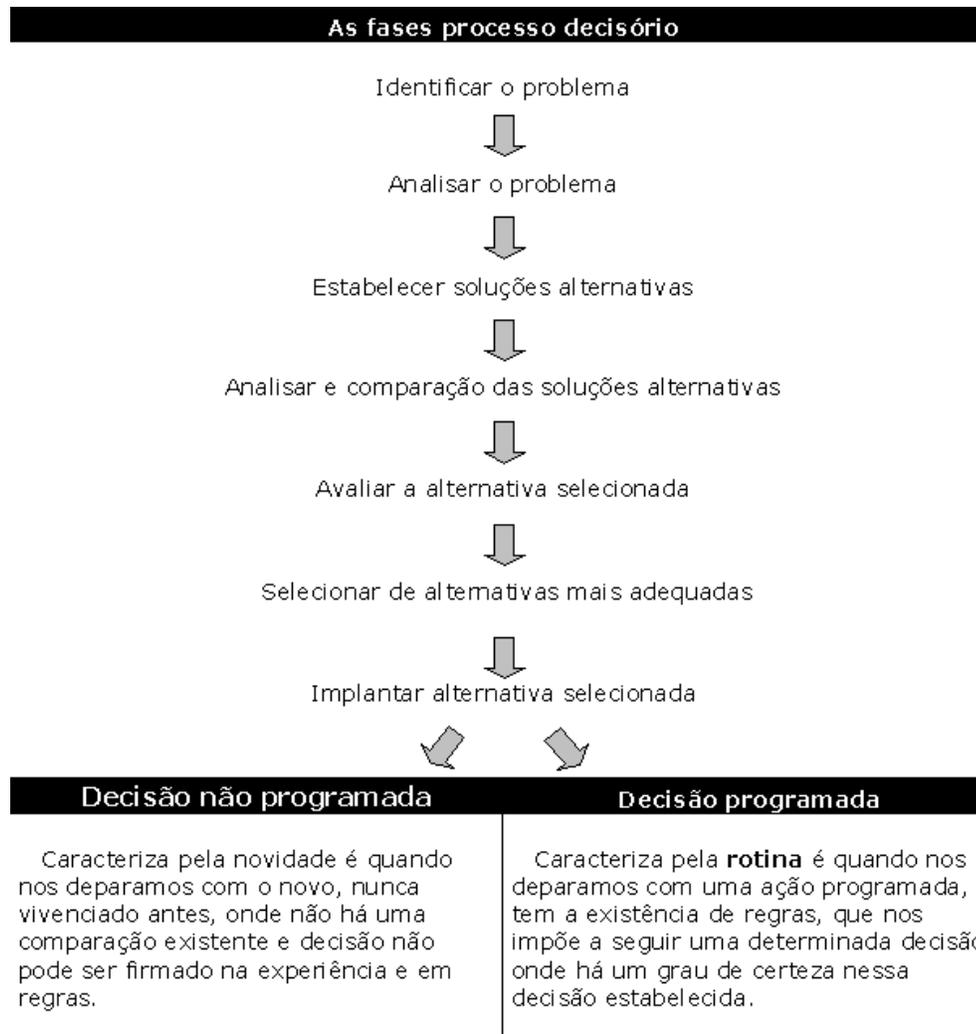


Diagrama 1 - As Fases do Processo Decisório

Fonte: CHINELATO (1999, p. 89)

Etzione (1984), no entanto, propõem um modelo diferente para a tomada de decisão. Para ele, ela pode ser classificada nos quatro tipos de acordo com o Quadro 4.

| Os tipo de Decisão (Etzione) | |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>Rotina – As decisões de rotina são as mais usuais, uma vez que dizem respeito a situações que ocorrem no dia a dia, sendo perfeitamente identificadas e claras, regra geral, de forma idêntica.</p> | <p>Emergencial - As decisões de rotina podem tornar-se decisões de emergência quando, de alguma forma, o problema se complexifica pela alteração de variáveis que o compõem.</p> |
| <p>Operacional - pode ser considerado como a formalização, principalmente através de documentos escritos, das metodologias de desenvolvimento e implementação estabelecidas. O planejamento operacional cria condições para a adequada realização dos trabalhos diários da empresa.</p> | <p>Estratégica - As decisões estratégicas acatam a “fenômenos” de maior grau de complexidade, onde os envolvidos acreditam que a decisão tomada terá um papel importante e duradouro.</p> |

Quadro 4 – Os Tipos de Decisão
 Fonte: Adaptado de ETZIONE (1984, p.37)

Assim, este capítulo encerra o levantamento de referencial teórico para a realização deste trabalho. O processo de institucionalização, portanto, permeado pela gestão da organização, do processo de mudança e do próprio processo de institucionalização, características de organizações públicas, a análise organizacional e administrativa e os processos informacionais e de decisão foram conceituados e analisado, afim de embasar a realização deste projeto.

9. O MÉTODO DE PESQUISA

De acordo com o propósito deste trabalho, pode-se defini-lo como sendo uma pesquisa diagnóstica (ROESCH, 1999), já que os dados foram levantados a partir da exploração do ambiente organizacional. É também um estudo de caso descritivo-exploratório, uma vez que foi analisada intensamente uma única organização.

É definido por descritivo, com base no objetivo principal de analisar os processos administrativos do Centro Integrado Navegantes, visando sistematizar os fluxos processuais, através de análise organizacional e funcional. Por último, o trabalho assume papel exploratório, pois a partir da identificação de alguns problemas, foram propostas alternativas de soluções para a empresa.

A definição do estudo de caso determina, também, seu escopo. Conforme Yin (2001, p. 36):

Estudo de caso é uma investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto da vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos.

Existem diversas fontes de evidências para o estudo de caso, como mostra a figura 2. Conforme argumenta Yin (2001, p.36), “[...] um ponto forte muito importante da coleta de dados para o estudo de caso é a oportunidade de se utilizar muitas fontes diferentes para a obtenção de evidências”. Na verdade, um estudo de caso baseado numa ampla variedade de fontes possui mais propriedade de argumentação na análise dos dados.

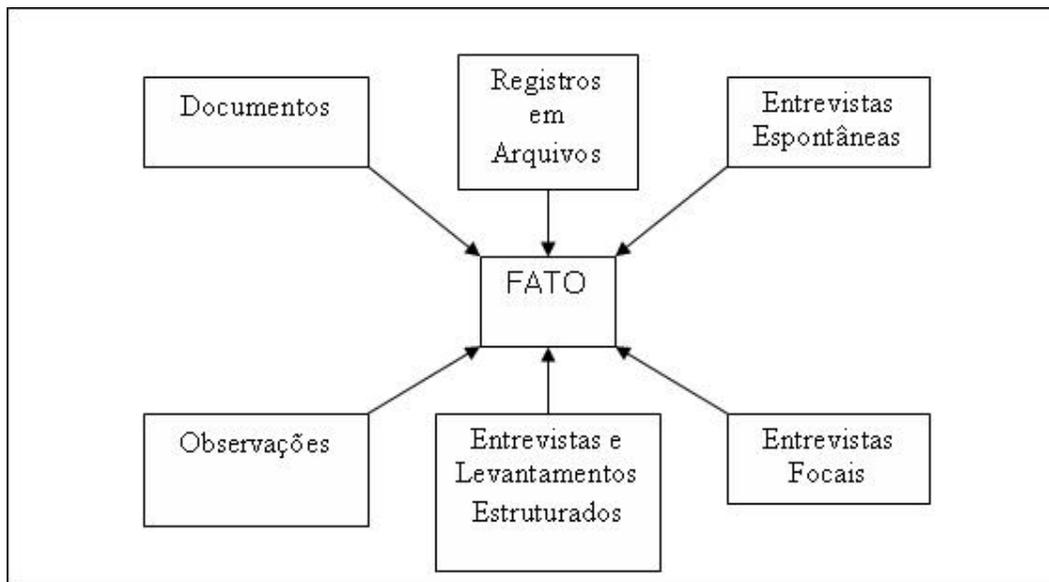


FIGURA 2 – Convergência de Várias Fontes de Evidências

Fonte: YIN (2001, p. 38)

9.1. A Coleta de Dados

Este trabalho usou os dados nas seguintes fontes de evidências:

- documentos da organização;
- observação não-participante individual; e
- entrevistas.

9.1.1. Análise de Documentos

Para a realização desse trabalho, analisados documentos elaborados pela coordenação do Centro, todos realizados na medida da necessidade e dos

acontecimentos. Além deles, projetos desenvolvidos pelo Centro de Assistência Social, normas e regulamentos do centro, e também Leis e Atos Federais, Estaduais e Municipais.

Nesse momento, deve-se mencionar o fato de o Centro não possuir nenhuma documentação oficial ou informal, que defina ou normatize seus processos, funções, objetivos ou qualquer informação relativa ao seu funcionamento.

9.1.2. Observação Não-Participante Individual

A observação é uma técnica de coleta de dados para conseguir informações e utiliza os sentidos na obtenção de determinados aspectos da realidade. Não consiste apenas em ver e ouvir, mas também em examinar fatos ou fenômenos que se desejam estudar. A observação ajuda o pesquisador a identificar e a obter provas a respeito de objetivos sobre os quais os indivíduos não têm consciência, mas que orientam seu comportamento. A técnica utilizada na coleta de evidências foi a observação não-participante, uma vez que o observador o observador não se integrou à comunidade observada.

Assim, o levantamento de dados ocorreu com os colaboradores e usuários do Centro. As interações ocorreram no âmbito das entrevistas informais de levantamento de dados, nos diálogos com a Coordenação, com a Prefeitura e demais órgãos envolvidos, nas sugestões para a gestão de processos, na elaboração de uma nova proposta de organograma, no levantamento de documentos, na elaboração de indicadores e na definição de objetivos.

Embora a observação não-participante seja uma técnica eficiente de levantamento de dados, esta pode produzir vieses, pois a presença do pesquisador pode provocar alterações no comportamento dos observados, conforme ressalta Yin (2001). A relação de confiabilidade das informações levantadas está no equilíbrio entre as oportunidades criadas e os problemas surgidos.

9.1.3. Entrevistas

A maioria das informações obtidas foi coletada via entrevista e encontros com os colaboradores e usuários do Centro. A forma de entrevista utilizada foi a espontânea e a formal, sendo semi-estruturada em algumas ocasiões (Prefeito Municipal e Coordenadora do Centro).

As entrevistas espontâneas foram focadas nos responsáveis pelas diversas atividades do Centro e em seus usuários. As questões tratadas se relacionam à percepção dos setores quanto as suas atividades, na identificação dos problemas estruturais e nas falhas no fluxo processual, além das percepções sobre o funcionamento do CIN e sobre as suas possibilidades de atendimento.

Já as entrevistas formais foram realizadas com instrumento específico, elaborados para este trabalho. Este instrumento é relacionado com o levantamento das atividades e processos (ANEXO A), aplicado em todos os setores da organização.

9.2. Definição do objeto de estudo.

Definir a questão do estudo é uma atividade tão importante quanto o levantamento das evidências e da análise dos resultados. Esta etapa norteia todo o resto do estudo proposto, por isso sua determinação necessita de tempo e dedicação especial.

A partir da compreensão sobre “o que é meu estudo”, foi possível determinar a forma do estudo e traçar a estratégia de pesquisa. O ponto crucial estava em elaborar uma questão que pudesse abranger a situação problema e ser respondida através do levantamento de evidências e de sua análise.

9.3. Geração da pesquisa e análise dos dados.

Uma das características do Estudo de Caso é a falta de um referencial rígido, o que leva a uma maior flexibilidade na análise dos resultados. Portanto, esta etapa é uma das mais difíceis do trabalho.

O primeiro passo para se fazer um diagnóstico é a coleta de dados. Ao se fazer o levantamento da estrutura organizacional e as linhas de autoridade, conseguem-se identificar a estrutura vigente e os processos atuais. A partir desta constatação, é possível projetar a estrutura com base nos conceitos de organização que se adaptam para o tipo de instituição. O segundo passo é o levantamento das funções e atividades desenvolvidas em cada setor. A próxima etapa foi o levantamento e a análise das necessidades de informações para a tomada de decisão.

Nestas etapas, são utilizadas ferramentas como:

- visualização da gestão de processos;
- análise do ambiente interno
- informações sobre estudos semelhantes;
- documentação legal e administrativa;
- manuais
- organogramas;
- relatórios;
- descrições de cargo;
- contato com usuários e colaboradores;

10. RESULTADOS

O presente capítulo, destinado à análise e interpretação dos dados levantados, e posteriormente, às sugestões apresentadas para o processo de institucionalização, é iniciado com a análise da estrutura organizacional. Em um segundo momento, analisa e define Missão, Visão e Valores para organização; define objetivos para a organização; sugere um novo modelo administrativo; propõe indicadores (em consonância com os objetivos e necessidades de informação); e elabora um plano de comunicação para o Centro.

Pretende-se, ainda, demonstrar os resultados das interações do pesquisador com a organização e as modificações sugeridas na estrutura administrativa e processual.

Como sugerido por Cury (2006), este capítulo irá realizar um diagnóstico situacional, que busca identificar não só o clima e estrutura da organização, mas também os seus métodos de trabalho e, posteriormente, propor uma intervenção planejada, que envolve o estudo das soluções dos problemas, compreendendo as fases de planejamento da solução e competente crítica, e o planejamento das mudanças.

10.1. Estrutura Organizacional

Como citado anteriormente, o Centro Integrado Navegantes, desde sua criação em 2007, vem crescendo e agrupando atividades. Criado como anexo da Escola Estadual Alencastro Guimarães, realiza hoje atividades que não são mais aquelas previstas em seu escopo inicial. A estrutura organizacional foi evoluindo naturalmente, acompanhando os acontecimentos, sem grandes preocupações de planejamento. No entanto, enquanto a organização cresce e se torna mais complexa, é necessário, forçosamente, um reagrupamento das atividades e a

discussão sobre o estabelecimento de novos níveis de hierarquia e a demanda de novos profissionais.

Conforme mostra a Figura 4, a Organização apresenta uma estrutura hierárquica linear, bastante reduzida, com apenas dois níveis, e com pouca interação com órgãos externos, secretarias e comunidade.

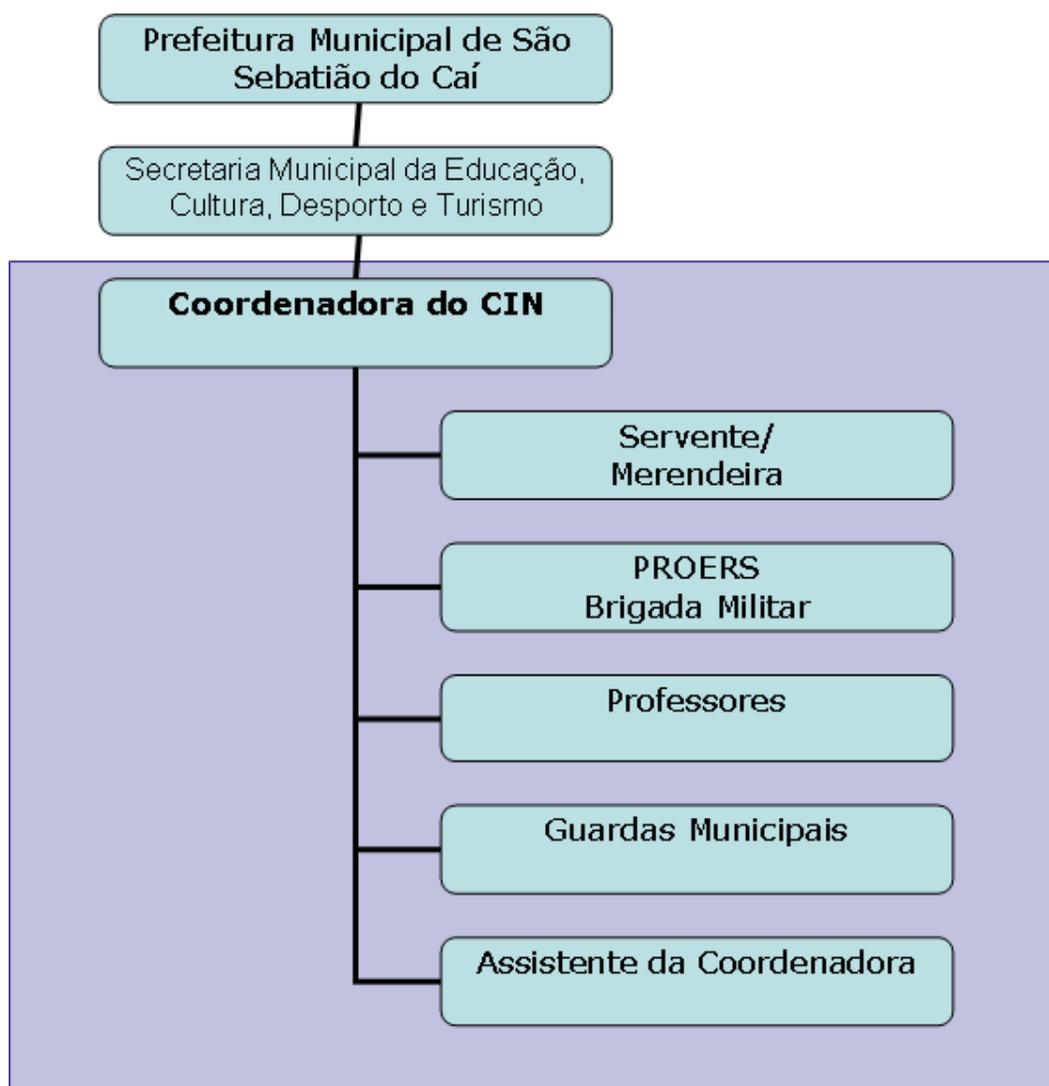


Figura 4 – Funcionamento atual do Centro Integrado Navegantes

Fonte: Dados do trabalho

Do organograma pode-se perceber a presença da coordenação do Centro e, abaixo dela, encontram-se as funções sem nível decisório, sendo:

Servente/Merendeira (1), Brigada Militar (1), Professores (4) e Guardas Municipais (3), além da assistente da coordenação (1).

Percebe-se que muitos dos funcionários do organograma do Centro são subordinados a outros órgãos, como é o caso dos professores e dos guardas municipais. O que se evidenciou na observação, no entanto, é que apenas alguns desses funcionários respondem diretamente ao Centro quando se trata de suas funções dentro da Organização, o que gera um problema de hierarquia e definição de suas funções.

Como exemplo mais claro dessa situação, pode-se citar a atuação dos guardas municipais. Cedido ao Centro pela Guarda Municipal, é de determinação da sua coordenadora, em conjunto com a Guarda Municipal do município, a definição de funções, horários e responsabilidades dos guardas. No entanto, a falta de interação entre os diversos órgãos gera indefinição e conflito em suas atividades diárias.

Assim, um dos objetivos deste trabalho foi o de elaborar um organograma funcional para a organização, baseado em observações e análise da estrutura vigente, entrevistas com colaboradores, autoridades e no levantamento das atividades, devidamente argumentado através da literatura.

A maior preocupação nesse sentido foi a de buscar responder a alguns questionamentos próprios: as funções ocupam as atividades que lhe competem? Há na organização uma subordinação dos fins aos meios? As atribuições são bem definidas? Os níveis hierárquicos são bem definidos? A estrutura vigente é a que melhor representa a organização? Ela qualifica as atividades do Centro e o prepara para realizar as atividades e objetivos propostos?

Estas verificações permitiram a conclusão de que o Centro necessita da laboração e estruturação de um organograma, e da descrição das funções e atividades de cada colaborador, a fim de garantir a funcionalidade e ajudar no processo de institucionalização.

Outra constatação foi a falta de indicação, da maioria dos colaboradores, de suas atividades e chefia imediata. Isto indica a falta de conhecimento de suas funções e quem é responsável por essa determinação.

Um outro aspecto sobre a estrutura organizacional diz respeito à formalização, referindo-se ao grau em que as funções e normas de uma organização são explicitamente escritas. A formalização indica o grau de controle da organização sobre os indivíduos que as compõe. Esse controle poderá variar de uma organização para a outra, indo desde um controle máximo até a formalização mínima, onde o indivíduo decide o que fazer.

Nesse aspecto, uma das solicitações por parte do Centro, principalmente de sua coordenadora, é que não se formalizasse excessivamente os procedimentos a ponto de “engessar” as atividades realizadas. Além disso, levou-se em consideração as mudanças propostas a médio prazo, possibilitando um certo grau de controle sem que se perdesse a “adaptabilidade” da organização.

A proposta de estrutura para o CIN realizada pelo autor será apresentado no Capítulo 10, item 4, quando se aborda o novo modelo de organização administrativa.

É preciso considerar que a institucionalização, como visto anteriormente, é o processo pelo qual as organizações, estando sujeitas às pressões do ambiente social, transformam-se em sistemas orgânicos, onde os valores passam a moldar as práticas administrativas e a própria estrutura. Assim, para a criação da proposta de estrutura administrativa do Centro, foi necessário que se definisse (no caso essa definição funciona como sugestão) quais são esses valores que guiam a organização e baseados em que missão e visão organizacional, conforme analisado no capítulo a seguir.

10.2. Missão, Visão e Valores.

A definição desses quesitos obedeceu aos critérios definidos neste trabalho através de literatura sobre o tema. Levou em consideração a orientação dada ao CIN pela prefeitura Municipal em sua concepção, e a própria atuação do Centro em suas atividades.

Assim, é a realização de um esforço conjunto entre diversos entes da administração Municipal relacionados ao Centro e o autor deste trabalho.

A importância da correta definição da Missão, Visão e valores é o posicionamento do Centro em relação à sociedade, e que define, em última análise, seu modo de atuação, modo de organização, orientação e estrutura.

Este capítulo tem como objetivo propor uma missão, visão e valores para a organização, que podem ser tomados como ponto de partida para uma futura discussão mais profunda. O processo de institucionalização, que tem na definição e na apropriação desses conceitos (missão, visão e valores) um de seus pontos fortes, será fortalecido em sua dimensão de legitimidade à medida que os diversos atores sociais envolvidos com o Centro possam participar deste processo.

10.2.1. Missão

A missão deve responder o que a organização se propõe a fazer, e para quem. O enunciado da missão é uma declaração concisa do propósito e das responsabilidades da organização perante os seus usuários: Por que a organização existe, o que a organização faz e para quem.

O propósito é algo com muito mais significado do que a simples descrição do que é feito internamente; a missão retrata a verdade de que o resultado da organização é maior do que a soma das partes do que é feita.

Nesse contexto, a missão sugerida para a organização, criada junto à coordenação do CIN, é a seguinte:

“Promover o desenvolvimento da Educação, da Cultura, do desporto, da cidadania e da integração social como elemento transformador da sociedade”.

Esta missão traduz o que o Centro busca na comunidade onde está inserido, qual a função que se dispõe a realizar, em benefício de quem e os meios por onde quer atingir esse propósito. Além disso, permite conciliar seus fundamentos principais com as propostas futuras para o Centro.

10.2.2. Visão

O enunciado da visão é a descrição do futuro desejado para a organização. Esse enunciado reflete o alvo a ser procurado pelos esforços individuais, pelos esforços das equipes e pela alocação dos recursos.

O enunciado da visão deve conter tanto a aspiração, como a inspiração. A aspiração de tornar-se "algo", e a inspiração porque esse "algo" deve merecer e valer a pena ser concretizado, deve-se sentir orgulho em participar da construção dessa visão.

A visão precisa ser prática, realista e visível, pois não passará de uma mera alucinação, se ela sugerir ou propuser resultados inatingíveis. O enunciado da visão, além dos aspectos de aspiração e inspiração, de ser prática, realista e visível, deve facilitar a resposta às seguintes perguntas:

- No que a organização quer se tornar?

- Qual a direção é apontada?
- Onde nós estaremos?
- O que a organização será?
- Em que direção eu devo apontar meus esforços?
- Eu estou ajudando a construir o que?
- Os recursos investidos estão levando a organização para onde?

Assim, a visão proposta para o Centro foi:

“Atuar como uma organização transformadora da comunidade a curto, médio e longo prazo, sendo referência nos temas de educação, cultura, desporto, cidadania e integração social”.

A visão proposta para a Organização deixa clara a idéia de que o Centro busca se tornar perene, com atuação de longo prazo e transformadora do ambiente onde atua, mas tendo como foco também, ações pontuais de curto e médio prazo, que representam a sua maior demanda.

10.2.3. Valores

Valores são princípios ou crenças que servem de guia, ou critério, para os comportamentos, atitudes e decisões de todas e quaisquer pessoas no Centro, que no exercício das suas responsabilidades, estejam executando a Missão, na direção da Visão.

Os valores também podem ser vistos como um conjunto de crenças, ou princípios, que definem e facilitam a participação das pessoas no desenvolvimento da Missão, Visão e dos próprios Valores, facilitando a articulação dos mesmos, além de facilitar no comprometimento entre os colaboradores e facilitar o comprometimento dos colaboradores com a comunidade e a sociedade.

O enunciado de cada valor deve ser curto. Os valores são inegociáveis, e os mais perenes de uma empresa. O conjunto de valores deve definir a “regra do jogo”, em termos de comportamentos e atitudes, devendo conter um subconjunto das respostas às perguntas abaixo:

- Como os colaboradores devem se portar, individualmente?
- Como os colaboradores se relacionam entre si?
- Como os colaboradores se relacionam com os usuários?
- Como trata seus usuários?
- Como a organização se relaciona com a comunidade?
- Qual a nossa responsabilidade frente à sociedade?
- Que valores, crenças ou princípios são importantes para a organização?

Resumidamente, os valores definem as regras básicas que norteiam os comportamentos e atitudes de todos colaboradores. São as regras do jogo para que, executando a Missão, alcancemos a Visão. São, assim, o suporte, o estofo moral e ético da organização. Assim, esses são os valores propostos para a organização.

- *Comportamento ético*
- *Compromisso com o desenvolvimento do ser humano*

- *Compromisso com o desenvolvimento da comunidade e do Município*
- *Transparência, integridade, idoneidade.*
- *Multiplicação de conhecimento e experiência*
- *Responsabilidade comunitária*

Os valores propostos para o Centro refletem a realidade da atuação do Centro. Além disso, deve-se observar também, principalmente na condição de organização pública, os princípios constitucionais, como a legalidade e a eficiência, por exemplo, como guias dessas definições.

10.3. Objetivos

Após realizar o período de mapeamento, onde se buscou conhecer a realidade da estrutura do Centro, dos colaboradores e dos usuários, e da definição da Missão, da Visão e dos Valores, seguiu-se o período de definição e delimitação dos objetivos. Neste momento, foi importante considerar que objetivos fossem diretamente relacionados às necessidades e interesses dos usuários e da comunidade.

Além disso, era importante que os objetivos estivessem alinhados com a proposta principal do trabalho, ou seja, garantir a viabilidade e formalidade a longo prazo. Tatto (2005) afirma que um dos principais aspectos da institucionalização é justamente a definição dos objetivos básicos da instituição, que podem ter expressão simbólica no comportamento dos atores.

A busca dos objetivos deve buscar responder às seguintes questões: o que se quer alcançar, onde se quer chegar e com que meios se pretende agir. A elaboração dos objetivos deve ser feita de forma clara e direta, pois estes devem indicar as linhas, os caminhos e os meios para toda a ação a ser desenvolvida.

Menegolla (1993) traz a seguinte definição sobre objetivos:

Um objetivo pode ser definido como um propósito ou alvo que se pretende atingir. Tudo aquilo que se deseja alcançar através de uma ação clara e explícita, pode ser chamado de objetivo". (MENEGOLLA, 1993, p. 77)

Outro ponto importante para se ter uma boa definição dos objetivos foi fazer com que estes apresentassem as seguintes características principais (MENEGOLLA 1993, p. 80-81):

a) Clareza, ou seja, os objetivos devem expressar exatamente aquilo que se quer dizer, utilizando-se de uma linguagem que transmita, de forma concreta e objetiva, o que se quer alcançar; esta é uma característica fundamental e

necessária para que o objetivo se torne algo concreto, possível de ser trabalhado e avaliado;

b) Simplicidade, já que esta característica exige que os objetivos propostos sejam simples e diretos, contemplando a realidade concreta dos alunos, dos professores e das escolas. Desta forma, objetivos complexos e amplos, podem não surtir os efeitos desejados, devendo, portanto, ser especificados e transformados para realidades mais claras e concretas a se atingir;

c) Validade, pois para um objetivo ser válido deve demonstrar valor e utilidade para satisfazer as necessidades, interesses e capacidade dos usuários. O objetivo é válido e útil quando manifestar consistência e profundidade no contexto e conteúdo, ou seja, que seu conteúdo tenha profundos e reais valores;

d) Operacionalidade, que significa a facilidade que um objetivo tem de ser atingido através de ações possíveis de ser realizadas. É a viabilidade que se têm para se atingir um objetivo. Todo objetivo que pode ser feito, trabalhado, agilizado ou operacionalizado, é considerado um bom objetivo.

e) Observável, já que um objetivo eficiente é aquele que, devido a uma ação determinada, transforma-se em resultado concreto e observável. Assim, ao definirmos um objetivo foi perguntado se esse objetivo pode ser observado e avaliado.

Para se definir os objetivos do Centro, foram utilizados três níveis, definidos por Menegolla (1993): objetivos gerais, objetivos específicos e objetivos operacionais. Os objetivos gerais são aqueles que são comuns à maior parte do todo. São idéias vagas e genéricas em seus conteúdos, em sua comunicação e expressão. Os objetivos gerais traduzem, grosso modo, aonde se quer chegar sem se preocupar em como fazê-lo. São amplos, abrangentes e são observáveis a longo prazo. Os objetivos específicos são aqueles que expressam uma idéia particular, que estabelece e indica objetivamente as características e particularidades de algo.

Para a elaboração dos objetivos do Centro, foram analisados os questionários respondidos pelos usuários, os questionários respondidos pelos

colaboradores (ANEXO B), além de intensa colaboração da Coordenação do Centro e da Prefeitura Municipal.

Da análise dos questionários, puderam-se identificar as seguintes tendências, de solicitações dos usuários e colaboradores:

- reformas e melhorias estruturais;
- melhoria de infra-estrutura básica;
- aumento e qualificação das atividades oferecidas;
- ensino profissionalizante;
- organização de atividades (calendário, disponibilização, etc.);
- melhoria da alimentação (quantidade e qualidade) – garantia de alimentação;
- aumento do quadro funcional;
- atividades durante todo o dia e aos sábados;

Da interação com a Coordenadora do Centro, verificou-se a necessidade de criação de objetivos que possibilitem a implementação de cursos regulares, semi-profissionalizantes, que garantam aos usuários a prática de atividades profissionais, e que possam, na medida da necessidade, auxiliar na inserção do mercado de trabalho (jardinagem, agricultura, limpeza doméstica, etc.).

Ainda, a coordenadora evidencia a necessidade de apoio humano e estrutural para a realização dessas atividades.

Para a Prefeitura, o Centro Integrado Navegantes deve ser apenas o princípio de uma atividade maior e coordenada a ser desenvolvida na região. A intenção, seria permitir uma ação integrada de esforços municipais a fim de oferecer uma gama de serviços à comunidade.

De acordo com o Prefeito Léo Alberto Klein (2008), a integração entre os diversos órgãos da prefeitura é essencial para que se evitem ações duplas ou

inócuas. Ele também citou a necessidade de aumento da gama de serviços para essa comunidade, que é alvo de sua gestão. Assim, sugeriu ações educativas, ambientais, comunitárias, etc.

O prefeito também sugeriu o aumento da integração com a família e da necessidade de se assegurar a continuidade do projeto mesmo após o fim de seu mandato.

Os Objetivos que se seguem, estruturados como sugeridos por Menegolla (1993), foram analisados também pela própria Prefeitura Municipal de São Sebastião do Caí. Muitos deles servem como sugestão de implantação futura, enquanto outros podem ser desenvolvidos desde já.

Para isso, foi atendida a necessidade de conformidade com o planejamento municipal, o orçamento e concepções políticas da Prefeitura, identificadas através de entrevistas com a Coordenadora do Centro e com o Prefeito Municipal. Além disso, se levou em consideração a estrutura matricial proposta, permitindo a integração de diversas entidades. Esta é uma proposta de objetivos, que deverão ser amplamente discutidos antes de implementados.

| OBJETIVO GERAL | OBJETIVO ESPECÍFICO | OBJETIVO OPERACIONAL | DESCRIÇÃO | INDICADORES |
|------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------|
| Integrar as Atividades da região (coordenação) | - Institucionalizar pessoa Jurídica do centro (por meio de ato administrativo) | <ul style="list-style-type: none"> - realizar e aprovar projeto do Centro Navegantes. - publicar ato administrativo de criação do CIN. -adequar estrutura necessária. | Unificar as diversas ações sociais da região, através da reorganização da estrutura. Garantir a coordenação das atividades sociais da prefeitura na região através do CIN, garantindo assim, que o desenvolvimento de cada atividade seja realizado pelo setor competente, evitando que existam ações duplicadas ou inócuas. | |
| | Criar Conselho Gestor | <ul style="list-style-type: none"> - realizar projeto de criação do conselho gestor. - Definir estrutura e estatuto do conselho. -Definir participantes | O conselho poderá auxiliar a gestão do Centro, envolvendo democraticamente a sociedade, controlando as ações realizadas e contribuindo com novas ações e políticas de desenvolvimento para a região. Além disso, aumenta o senso de comunidade e responsabilidade em relação às atividades realizadas. | |

| OBJETIVO GERAL | OBJETIVO ESPECÍFICO | OBJETIVO OPERACIONAL | DESCRIÇÃO | INDICADORES |
|--------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|
| Desenvolver atividades profissionalizantes (crianças e pais) | - realizar oficinas de horta, limpeza doméstica, tricô, crochê, panificadora, etc. | - disponibilizar espaço para oficinas. - disponibilizar recursos humanos. -disponibilizar material. | Garantir que tanto as crianças como os pais possam participar de atividades que lhe possibilitem o acesso a um ofício, possibilitando a geração de renda extra, integração e acompanhamento. | |
| | Desenvolver programa de voluntariado | - Realizar campanha de divulgação para a comunidade das atividades do Centro - Definir horários, espaços e estrutura a ser usado nos projetos voluntários. - Definir parcerias com entidades de voluntariado (Parceiros Voluntários, p. exemplo). | Possibilitar o acesso de voluntários para as atividades propostas, além de aumentar a gama de serviços oferecidos. Aproveitar as capacidades da comunidade e difundir conhecimentos, atividades, projetos. Os projetos voluntários devem ser analisados e avaliados se condizem com a atuação do Centro. | |
| | Desenvolver programa de parcerias | - Realizar campanha de divulgação para a sociedade das atividades do Centro. - Definir escopo de parcerias. - Formalizar parcerias com entidades. | Desenvolver programa de parcerias com empresas, ONGS, Associações e sociedade civil. As parcerias possibilitam o aumento e a qualificação dos serviços oferecidos, a um custo que pode ser relativamente baixo, com benefícios variados. | |
| Aumento e qualificar Atividades Oferecidas | Incentivar o lazer | -Qualificar e aumentar atividades de lazer; -implantar programa de voluntariado | Aumentar o número de opções de lazer oferecidas no Centro. Gerar bem-estar e aumentar auto-estima da comunidade através de atividades de lazer e integração | |
| | Incentivar o esporte | - Qualificar e aumentar as atividades esportivas. - Aumentar atividades competitivas (treinamento esportivo) | Aumentar o número de atividades esportivas oferecidas no Centro. Aumentar o senso de comunidade e pertença ao grupo, através de atividades esportivas, como lazer ou treinamento esportivo. | |

| OBJETIVO GERAL | OBJETIVO ESPECÍFICO | OBJETIVO OPERACIONAL | DESCRIÇÃO | INDICADORES |
|------------------------------------------------|---------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|
| | Desenvolver Contra-turno integral | <ul style="list-style-type: none"> -Abrir o Centro das 16:30 às 19:00, e possivelmente aos sábados. -Disponibilizar recursos humanos para encarregar-se das atividades do Centro nesse período. - Definir atividades a serem desenvolvidas no horário | Possibilitar que o Centro se mantenha aberto no período das 16:30 às 19:00. A atividade de Contra-turno é bastante prejudicada pelo fechamento do Centro nesses horários | |
| Desenvolver trabalho e renda na economia local | Criar a loja de economia solidária, | <ul style="list-style-type: none"> -disponibilizar estrutura física para o acontecimento periódico da loja de economia solidária. - comunicar à comunidade a existência da loja. -desenvolver, junto a parcerias, cursos e técnicas que permitam agregar valor aos produtos vendidos. - auxiliar aos produtores um acesso mais fácil a outros canais de venda. | Permite uma maior geração de renda nas famílias, transformando conhecimentos em ofícios. Desenvolve assim a economia local e a melhoria de vida da comunidade. Movimentando a economia local. | |
| | Desenvolver oficinas de reciclagem (design) | <ul style="list-style-type: none"> -Disponibilizar recursos e espaço para a implantação de oficinas. - Desenvolver produtos junto com usuários interessados. -desenvolver parcerias que permitam a agregação de valor aos produtos desenvolvidos (papel reciclado, objetos de arte, etc) | Desenvolver oficinas que permitam a criação de valor a partir de reciclagem O desenvolvimento de oficinas de reciclagem permitirá o desenvolvimento da economia local, além de alinhado com a proteção meio-ambiente. | |
| Melhorar e garantir a qualidade alimentar | Criar Banco de alimentos | <ul style="list-style-type: none"> -Desenvolver parceria com banco de alimentos para melhorar a alimentação servida aos usuários. -Institucionalizar o Centro. - Desenvolver projeto para obtenção de benefício. | O banco de alimentos pode aprimorar a qualidade e quantidade das refeições servidas à população, além de permitir o controle de desperdício. | |

| OBJETIVO GERAL | OBJETIVO ESPECÍFICO | OBJETIVO OPERACIONAL | DESCRIÇÃO | INDICADORES |
|--------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|
| | - Criar Restaurante Popular | - desenvolver projeto de Restaurante Popular - disponibilizar estrutura | A criação de um restaurante popular pode ser bastante útil à comunidade local, fornecendo alimentação de qualidade a um preço baixo, alinhado às atividades do Centro. | |
| - Desenvolver Identidade Comunitária local | - Desenvolver Projeto "o Jardim como Mestre" Possibilitando a criação de jardins e hortas na comunidade, aumentando o senso de comunidade e produzindo alimentos para o Centro | - Disponibilizar recursos humanos e físicos (sementes, terrenos, etc), para a criação de jardins e hortas, espalhadas pela comunidade. - Desenvolver projeto junto à professores da rede pública de ensino. | Permite a obtenção de um conhecimento profissional, o aumento do senso de comunidade através do embelezamento da região e da atuação conjunta, além de produzir alimentos para o consumo do próprio Centro. Além disso, permite a aquisição e conhecimentos na prática. | |
| - Melhorar a saúde da população local | - Promover atividades de educação sobre saúde. | -elaborar plano de atividades referente à ações de saúde, em parceria com as escolas municipais e Secretaria de Saúde. | Permite melhor aproveitar os recursos disponíveis e trabalhar a saúde pública em um processo de prevenção. | |

Quadro 5 – Proposta de Objetivos para o Centro Integrado Navegantes

Fonte: Dados do Trabalho

Um ponto bastante importante na descrição dos objetivos, que envolve uma série de atividades, refere-se ao programa de parcerias e voluntários. Uma rede de parceiros po de potencializar de modo significativo o desempenho de uma organização de cunho social. Estes parceiros podem ser pessoas que trabalham como voluntários ou que atraem voluntários, empresas ou organizações que ajudam a divulgar o trabalho da organização ou que desenvolvem projetos conjuntos, unindo esforços em torno de objetivos comuns.

Assim, a correta estruturação dessas parcerias pode facilmente ampliar as capacidades do Centro em curto prazo, sem aumentar significativamente seus custos. È fundamental enfatizar que a porposta destes objetivos e sua implementação são um programa e sim um processo de trabalho, pois se constitui em uma série continuada de eventos e ações.

10.4. Novo Modelo de Organização Administrativa

Ao se realizar a análise e a nova concepção para a estrutura organizacional do Centro Integrado Navegantes, alguns itens foram levados em consideração. Inicialmente, era preciso privilegiar as atividades que tem mais impacto sobre a comunidade, além de diminuir aquelas que não agregam valor para a organização ou seus usuários. Foi considerada também a facilidade e a viabilidade do fluxo de informações, para que o processo de decisão fosse facilitado, diminuindo os níveis de comunicação, mas aumentando sua eficiência, facilitando a delegação de autoridade, ampliando os graus de responsabilidade e, finalmente, garantindo a qualidade.

Um outro ponto foi fazer da hierarquia proposta um referencial de coordenação, mas evitar que se tornasse rígido a ponto de “engessar” a organização. Um dos pontos mais determinantes para a coordenação do Centro é que as mudanças, mesmo implicando em aumento de controle e burocracia, não implicassem em imobilidade e inoperância. De qualquer maneira, uma organização hierárquica prevê a existência de cargos (e competências intrínsecas a eles), assim como de uma estrutura de comando.

A capacidade de gestão da organização teve de ser considerada a fim de viabilizar a capacidade de formular projetos, políticas e normas legais; de estabelecer condições técnicas e administrativas (recursos humanos, materiais e financeiros), que representam as condições logísticas para a execução e a sua capacidade de articular e de mobilizar alianças e parcerias, assim como recursos políticos e estratégicos, no sentido de assegurar as condições políticas para a busca dos objetivos perseguidos por meio das políticas, dos planos e dos programas.

Por isso, era preciso fomentar a sinergia entre os órgãos, setores e comunidade, de modo que eles se alinhassem em seus objetivos, além de transformar os demais agentes em aliados. Por fim, antes de iniciar qualquer trabalho de organização ou de reorganização do Centro, foi indispensável que se definisse em primeiro plano a sua missão e os seus objetivos.

A reestruturação do Centro se baseou nos princípios descritos acima e na metodologia proposta, além de tentar consolidar uma nova estrutura que permita a realização dos objetivos do centro, da missão, visão e valores nos quais se fundamenta.

10.4.1. Hierarquia de Contexto

Assim, a primeira sugestão, de acordo com a Figura 5, é o reposicionamento do CIN no organograma da Prefeitura Municipal, sendo transferido da Secretaria Municipal da Educação, Cultura, Desporto e Turismo e realocado na Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social.

Alguns pontos que justificam essa transferência podem ser levantados. O primeiro, é a função que o centro vem assumindo e que se propõem a assumir. Essa nova função é muito mais relacionada à assistência e desenvolvimento da população local do que a sua função original, voltada para o contra-turno das escolas locais (função essa que não chega a desempenhar em sua totalidade).

O Centro, dessa maneira, deve estar no organograma da Secretaria com a qual possui maior relacionamento de suas atividades, mesmo possuindo interfaces que continuariam se relacionando com a Secretaria Municipal da Educação, Cultura, Desporto e Turismo, estabelecendo assim uma estrutura matricial como veremos a seguir.

Além disso, a demanda principal da Prefeitura Municipal e da própria população local diz respeito à organização das políticas públicas voltadas para a região, das ações dos diversos organismos que ali atuam. Essas ações são em sua maioria voltadas para a assistência básica da população. Por isso, a mudança de secretaria deve: a) permitir maior agilidade e integração entre as diversas ações (CIN e Centro de Assistência Social) e b) garantir o correto direcionamento de suas ações.

A segunda mudança no organograma do Centro é garantir que as demais secretarias e órgãos (Polícia Militar, Guarda Municipal, Secretaria de Educação,

Secretaria de Saúde, etc.), possam acompanhar os seus funcionários que atuam no Centro ou em seus projetos, de maneira a participar ativamente no exercício diário e no desenvolvimento desses colaboradores, permitindo um maior auxílio ao Centro e garantindo uma maior integração (novamente referindo-se à estrutura matricial).

Dentro deste primeiro nível de sugestões de alterações, destaca-se a criação de um Conselho Gestor. Esse Conselho, que faria parte do organograma do Centro, seria a responsável por estabelecer as principais coordenadas e políticas sociais para a região.

Dela, fariam parte as diversas secretarias da Prefeitura com atuação direta sobre a região (Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social, Secretaria Municipal da Educação, Cultura, Desporto e Turismo e Secretaria Municipal de Saúde, além da Secretaria Municipal da Fazenda), garantindo as diretrizes do governo eleito e o devido respaldo orçamentário; a coordenação do Centro, que seria a responsável executivo pelas diretrizes definidas no Conselho Gestor, verificando e garantindo a viabilidade das decisões; a Guarda Municipal e a Polícia Militar, que além de ceder funcionários ao Centro, também participariam em decisões sobre segurança pública e programas de aproximação com a comunidade; o Centro de Assistência Social, que seria responsável por outras ações de assistência social na região (como a casa de passagem); membros da direção da Escola Alencastro Guimarães, que seria co-responsável pela execução de determinadas atividades, além de ser o órgão ao qual se veicula a maior parte dos usuários do Centro; demais Organizações Parceiras, como a Parceiros Voluntários e núcleos de aprendizagem (SESC, SENAC, SESI, etc.); e, por fim, a sociedade civil, através de participantes da comunidade, empresários da região e moradores locais, garantindo a transparência das decisões, a participação popular nas definições políticas, e o controle social.

Para que se possa melhor entender o conceito de controle social, Cunha (2008, p. 6) traz a seguinte idéia, que indica o conceito de controle social entendido neste trabalho:

Como é sabido de todos (...) nenhum gestor é senhor absoluto da decisão. Ele deve ouvir a população e submeter suas ações ao controle da sociedade. Logo o controle social pode ser definido como a capacidade que tem a sociedade organizada de intervir nas políticas

públicas, interagindo com o Estado na definição de prioridades e na elaboração dos planos de ação do município, estado ou do governo federal. Ampliando, a sociedade também controla avaliando os objetivos, processos e resultados das atividades públicas. Isso nos remete à inevitável existência de dois pressupostos básicos: o desenvolvimento da cidadania e a construção de um ambiente democrático. O controle social, como uma conquista da sociedade civil, deve ser entendido como um instrumento e uma expressão da democracia.

Este conceito é muito importante para a criação do Conselho. O controle social, de acordo com Carvalho (1996), é um mecanismo preventivo que tem como finalidade promover e incentivar a participação social nas tarefas de vigilância das ações governamentais, de tal forma que mediante a ação organizada da cidadania e de seus organismos de representação se controle a adequada aplicação dos recursos e o devido cumprimento das obrigações e responsabilidades dos servidores públicos. Seria, ainda para ela, a capacidade que tem a sociedade organizada de intervir nas políticas públicas, interagindo com o Estado na definição de prioridades e na elaboração dos planos de ação do município.

Além disso, como visto na revisão sobre a institucionalização, as organizações se transformam em instituições à medida que são constituídas de valor, passando a ser identificadas como fontes de referência de gratificação pessoal e integridade de um determinado grupo social. Dessa forma, a criação e a atuação no e do Conselho (além das outras atividades propostas para o centro em interação com a comunidade), servem justamente como essa referência de propriedade, gratificação e integridade, tornando a organização constituída desse valor citado, e possibilitando sua institucionalização.

O Conselho funcionaria como um guardião do interesse público, e nesse sentido tem a função de verificar se a organização está trabalhando de maneira eficiente, investindo seus recursos de modo a gerar o máximo impacto, definindo as ações e prioridades. Entre as atribuições deste Conselho podem ser incluídas: o planejamento de curto, médio e longo prazo, a enquadramento das ações à missão da empresa, a aprovação da agenda de atividades, do planejamento financeiro e orçamentário e das contas da entidade. O Conselho também deve orientar e monitorar a coordenação do centro, que será a responsável pela gerência

operacional/executiva da organização. Deve, também, ter uma função consultiva fiscal, fiscalizando e aprovando as contas da organização.

O Conselho Gestor, assim, seria responsável pelas decisões estratégicas, dando respeito a decisões de maior complexidade e amplitude, enquanto à Coordenação caberia decisões rotineiras e operacionais, conforme definição anterior. Seria responsável, efim, pela renovação e manutenção organizacional, através da manipulação da organização como um sistema social, aberto, em permanente sintonia com as demandas de seu ambiente, externo ou interno, sendo essa adaptação às mudanças parte fundamental do processo de institucionalização.

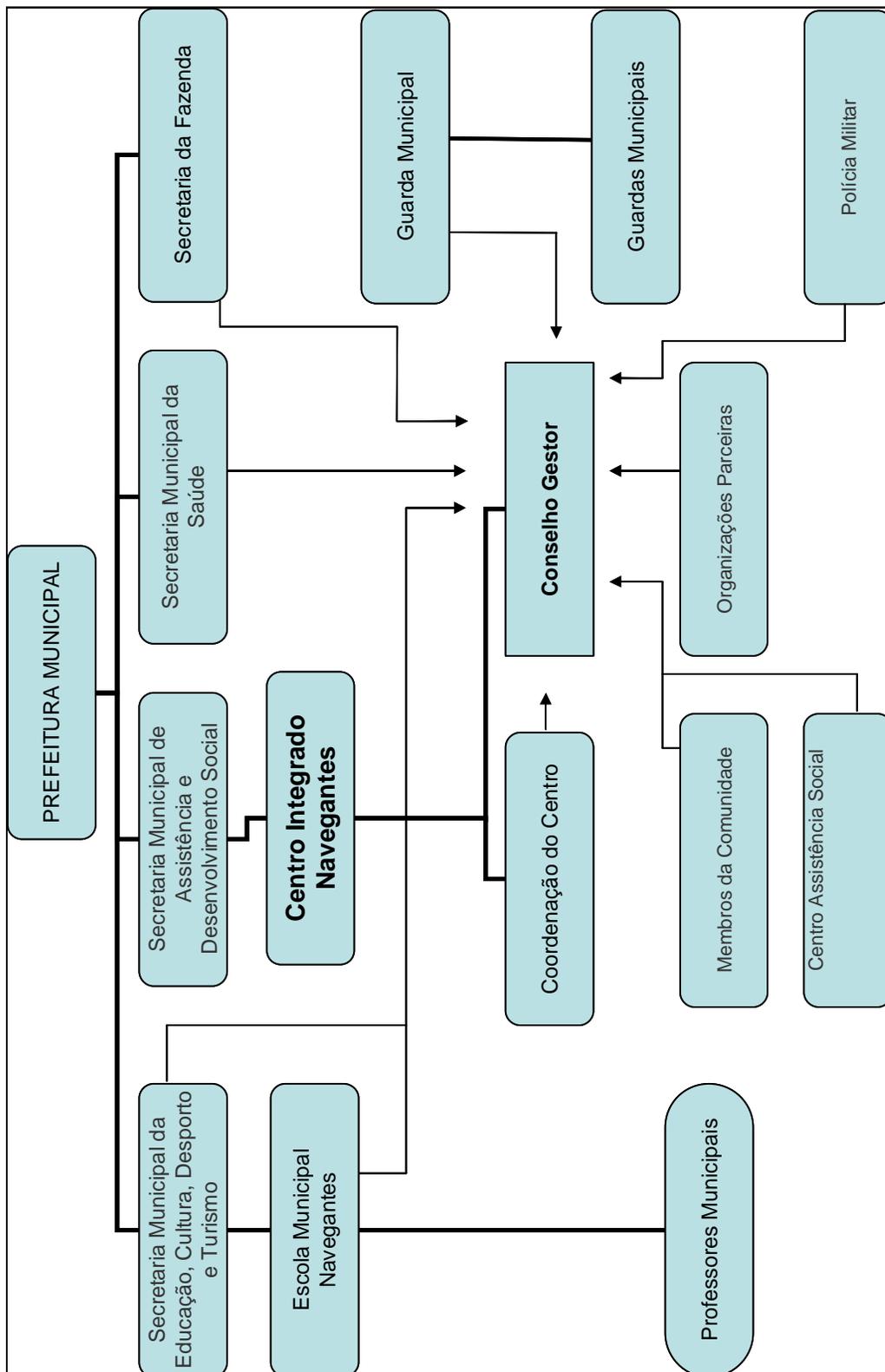


FIGURA 5 – Proposta de Organograma – Hierarquia de Contexto
 Fonte: Dados do Trabalho

10.4.2. Estrutura Matricial

O organograma das organizações são diretamente baseados pelas concepções de estruturas modernas que, de acordo com Araújo (2007), buscam a evolução e sofisticação das estruturas tradicionais. O desenvolvimento da abordagem sistêmica, aplicada no equacionamento dos problemas organizacionais, e o caráter de alta dinamicidade da sociedade atual, de crescentes, profundas e rápidas mudanças, exigem novos modelos organizacionais, mais adequados à época em que estamos vivendo, de grandes realizações e de complexos projetos.

A estrutura matricial, que é proposta neste projeto na execução das atividades do Centro, traduz uma excelente alternativa, principalmente para as organizações que, como proposto para o CIN, buscam desenvolver projetos e ações conjuntas. A adoção da organização matricial proporciona à organização condições de flexibilidade e de funcionalidade adequadas para atender às mudanças ambientais e à sua própria dinâmica, possibilitando a adoção de uma sistemática adaptável de utilização de recursos e de processos de trabalho, para o atendimento dos objetivos preestabelecidos.

Essa organização, como vista nas figuras 6 e 7, viabiliza que os projetos e ações, coordenados pelo Centro, sob o organograma da Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social, possam interagir com as demais entidades, e que os diversos colaboradores possam interagir nos diversos projetos e ações.

Vale ressaltar que os projetos e ações, mesmo coordenados pelo Centro (Conselho Gestor e Coordenação), estejam vinculados aos programas e diretrizes municipais.

Percebe-se também, no organograma proposto para o Centro a presença de novas figuras (assistente administrativo, por exemplo), necessários, como sugestão, para o correto desenvolvimento das atividades do Centro.

A Figura 8, logo abaixo, indica uma proposta de diferentes projetos e estruturas auxiliares que poderiam vir a estar presentes no Centro (de acordo com o item Objetivos), mas que não será desenvolvida nesta etapa do trabalho.

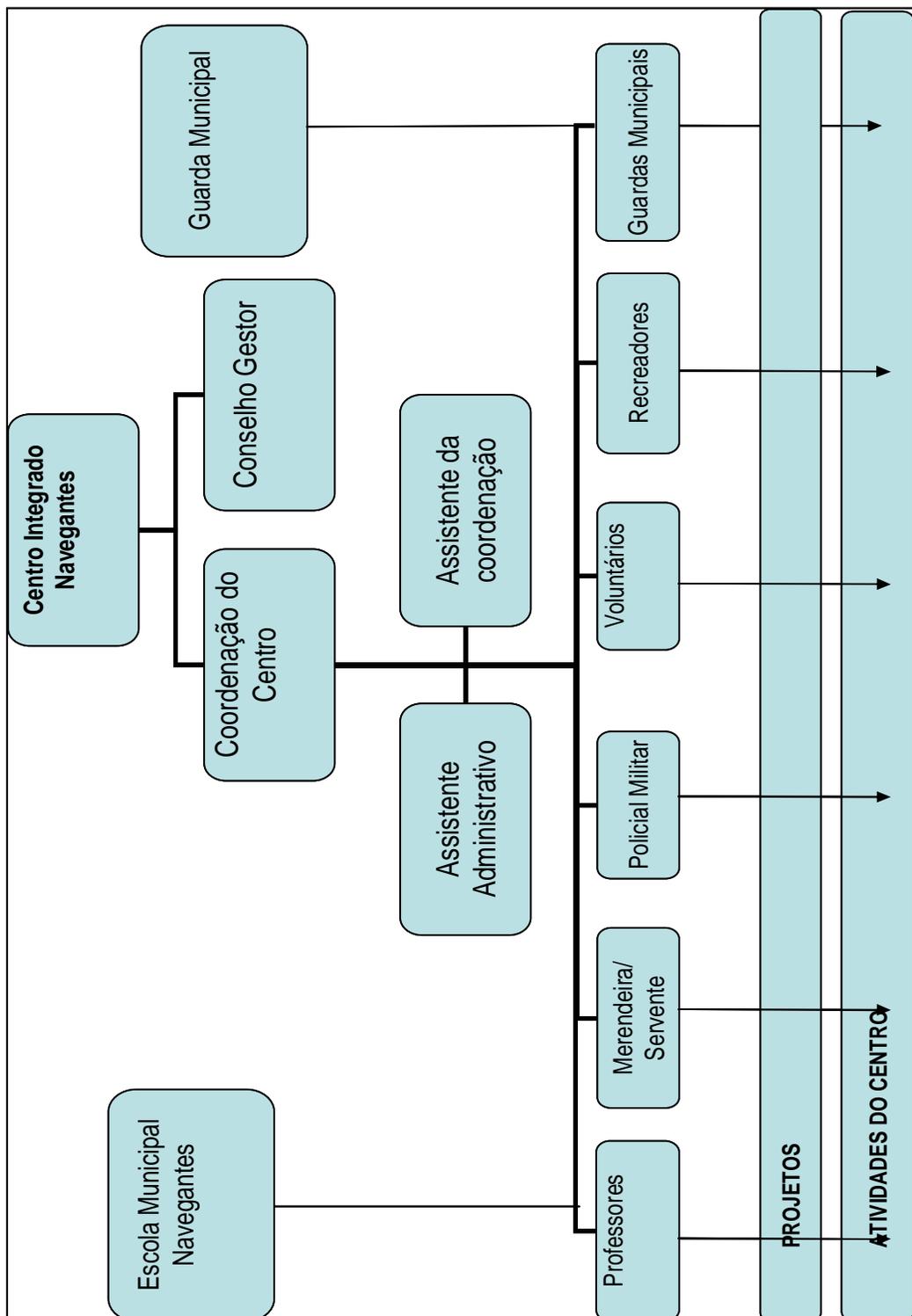


Figura 6 – Estrutura Matricial do Centro Integrado Navegantes

Fonte: Dados do Trabalho

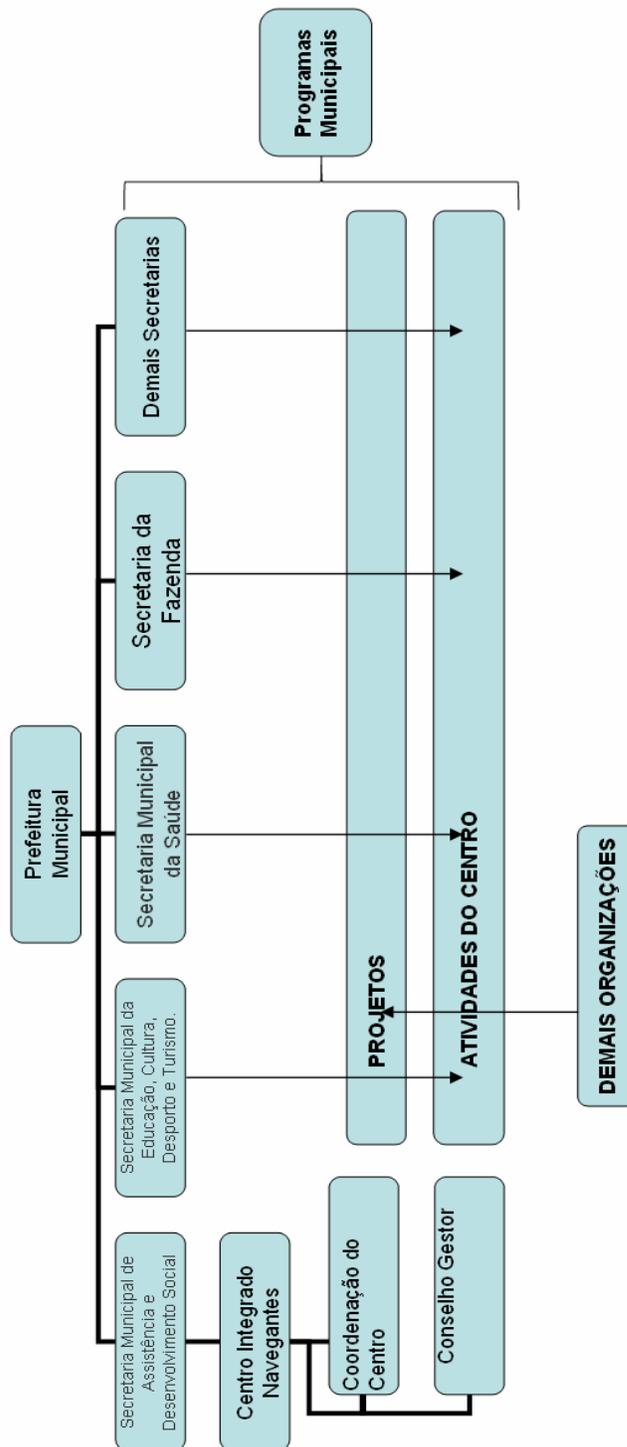


Figura 7 – Estrutura Matricial – Projetos e Ações
 Fonte: Dados do trabalho

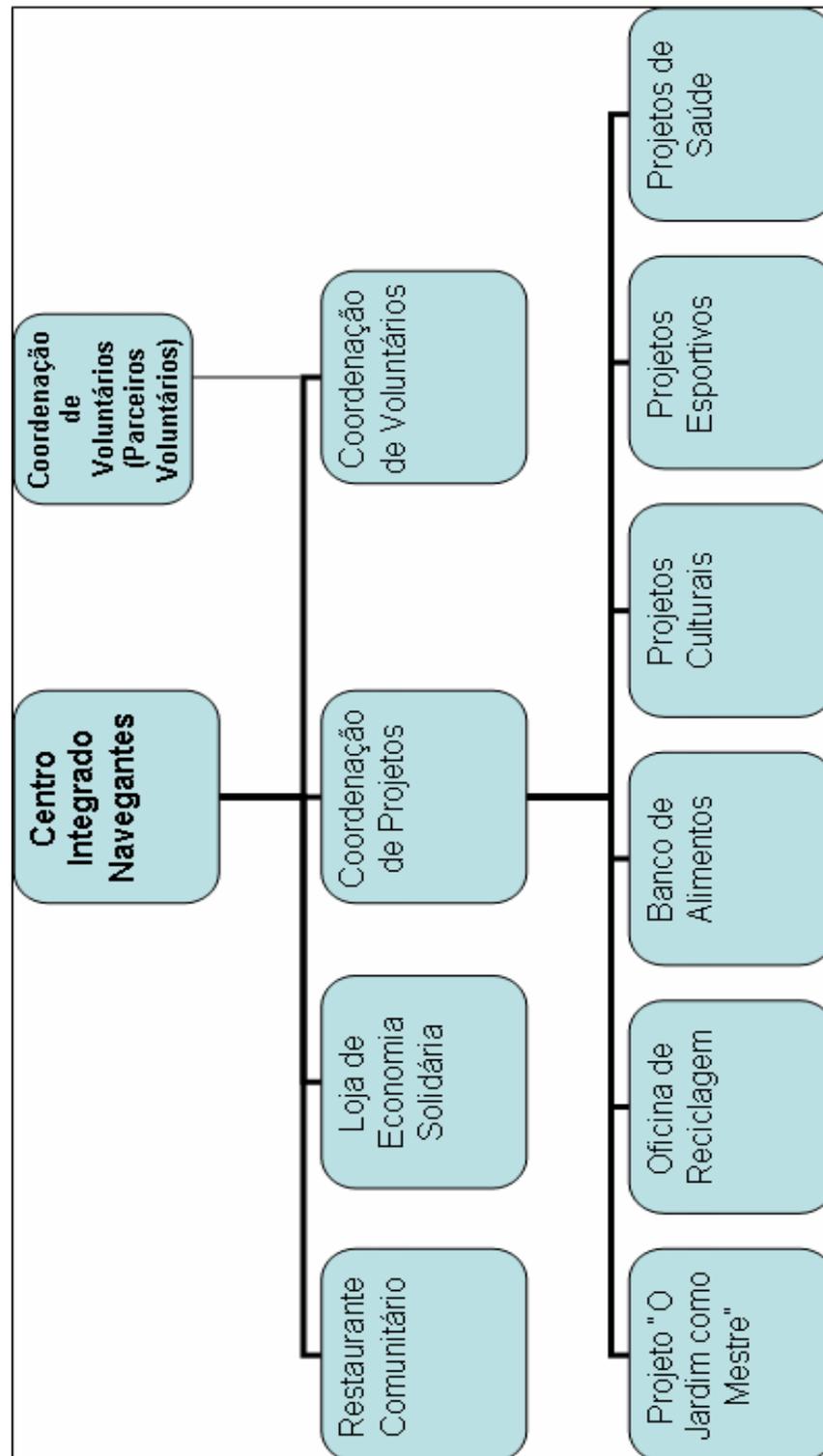


Figura 8 – Proposta de Projetos e Ações – Estruturas Acessórias.
 Fonte: Dados do Trabalho

10.4.3. Institucionalização Legal

Este projeto sugere também que seja realizado um processo de reconhecimento formal e legal do Centro Integrado Navegantes. Uma das primeiras definições de intitucionalização levantadas neste projeto, de Mainwaring e Torcal (2005), a definia como um processo de formação de padrões estáveis de interação e organização social, baseados em comportamentos e normas e valores formalizados e legitimados; no caso das instituições jurídicas, seria justamente o processo de regularização desses elementos através de uma norma (ou lei).

Na análise realizada para as possibilidades jurídicas para o CIN, consideraram-se duas possibilidades.

A primeira delas é a institucionalização legal do Centro na forma de órgão da administração direta, submetido à Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social. Este órgão deveria então, ser composto por uma estrutura física e um corpo de funcionários devidamente regimentares. O Órgão faz parte do regime jurídico de Direito Público, não tem personalidade jurídica própria, não tendo autonomia administrativa, financeira e orçamentária. Deve, também, ser regido por regimento próprio, em conformidade legal com o Município, Estado e União.

A segunda delas, seria a institucionalização na forma de uma fundação, uma entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, criada em virtude de autorização legislativa, para o desenvolvimento de atividades que não exijam execução por órgãos ou entidades de direito público, com autonomia administrativa, patrimônio próprio gerido pelos respectivos órgãos de direção. Atua em setores nos quais o Estado não detém a exclusividade, mas de forma concorrente com a livre iniciativa em áreas como as de saúde, educação, cultura, esporte e pesquisa científica, entre outras.

No julgamento do autor do trabalho, a escolha da institucionalização através de um órgão da administração direta é mais viável no momento e nas condições apresentadas. Tanto a sua futura administração quanto as viabilidades, financeiras e humanas, levam a entender que essa seria a melhor escolha a se adotar.

Para o correto posicionamento jurídico sobre o caso, considerando que o escopo legal não é objetivo maior desse trabalho, cita-se Castro (2008), em parecer jurídico feito como resposta a consulta pública, sobre a criação de órgãos através de ato administrativo.

[...] No mérito, impõe-se registrar que o Município, na organização político-administrativa da República Federativa Brasileira, é autônomo (art. 18, CF), podendo assumir toda e qualquer obrigação para satisfazer o interesse público local. Em decorrência dessa autonomia, detém competência para legislar sobre assuntos de interesse da municipalidade.

Diga-se que a autonomia não é um fim em si mesmo, mas um meio de dotar os Municípios de instrumentos legais capazes de promover o seu desenvolvimento em consonância com os interesses peculiares de sua população. Assim, os Municípios terão as Secretarias, Departamentos ou Órgãos que convierem aos interesses da comunidade, podendo instituir as entidades que julgarem indispensáveis, bem como os Conselhos necessários e destinados à prestação de serviços de interesse local.

O Prefeito participa do processo legislativo pela iniciativa de lei, sanção e veto. Reserva-lhe o ordenamento jurídico constitucional iniciativa privativa de leis, como:

- a) criação de cargo, função ou empregos públicos, na administração direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo e a fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros da Lei de Diretrizes Orçamentárias;
- b) regime jurídico único dos servidores públicos dos órgãos da administração direta, autárquica e fundacional;
- c) criação, estruturação e extinção de Secretaria Municipal, Departamento, órgão autônomo e entidade da administração direta;
- d) [...]
- e) planos plurianuais, diretrizes orçamentárias e orçamentos anuais."

Para Mello (2004), ato administrativo é toda manifestação lícita da vontade da Administração Pública. Ela é feita por intermédio de seus representantes, no exercício de suas funções, ou por qualquer pessoa que detenha nas mãos algum tipo de poder reconhecido pelo Estado, tendo por finalidade imediata "criar, reconhecer, modificar, transferir, adquirir, resguardar, extinguir situações jurídicas subjetivas em matéria administrativa, de natureza não contenciosa, assim como, impor obrigações aos administrados em geral ou a si próprias" (MELLO, 2004, p. 42).

Este trabalho, no entanto, não tem a intenção de analisar os processos e procedimentos de um ato administrativo em profundidade. Visa, assim, sugerir que esta institucionalização legal seja baseada em um projeto amplamente discutido e embasado, seja legitimada através de um ato normativo (lei), no caso o ato

administrativo, e acompanhado posteriormente para garantir que atinja seus objetivos.

Dentro da esfera da administração pública, este projeto e o acompanhamento proposto através do Conselho Gestor, permitem que o processo de mudança e institucionalização não venham acompanhados de características tão comuns à administração pública, como o burocratismo (demanda primária da coordenação do Centro), a centralização e o reformismo (justamente o oposto ao proposto).

Somado a isso, a institucionalização legal permite que não haja uma substituição dos trabalhadores e das políticas a cada novo mandato, evitando que essa descontinuidade administrativa torne-se um grande empecilho para a implantação de inovações e mudanças, pois elas, em geral, são processos longos e que requerem um tempo de desenvolvimento e aperfeiçoamento, dificilmente restringindo-se a um único mandato governamental.

Também, permite que o Centro realize projetos e políticas de médio e longo prazo, tenha projetos em afinidade com as demais entidades com as quais interage e possua uma gestão profissional e com o preparo técnico e político necessário, orientado a sua gestão para a realização de seus objetivos primários.

Para isso, um outro ponto, que será analisado no capítulo a seguir, é de fundamental importância. O correto acesso às informações auxilia as organizações nas tomadas de decisões, nos procedimentos administrativos, no monitoramento das atividades e no controle. É importante para ajudar o gestor a detectar problemas ou impedir que aconteçam provisões indesejadas nas estratégicas, posicionamento e tomadas de decisões.

10.5. Indicadores

A análise e a tomada de decisões balizadas em parâmetros genéricos espelham um posicionamento inerte frente ao segmento de atuação da organização, ao ambiente onde ela está inserida e às mudanças dos processos internos, mostrando uma filosofia de manutenção do *status quo*.

Assim, se a organização não analisa corretamente os dados e informações disponíveis, ou se não trabalha para a obtenção dessas informações quando elas não estão disponíveis, não consegue enxergar suas reais capacidades, potenciais, infra-estrutura, evolução, oportunidades disponíveis e ameaças presentes, impossibilitando uma correta tomada de decisão. As decisões corretas estão intimamente ligadas à obtenção da informação correta, à análise e interpretação que diminuem a margem de dúvidas.

Além disso, a correta análise de indicadores, das mais diversas áreas da organização, permite que se trace uma estratégia coerente com a sua realidade. A medição de desempenho representa um processo de autocrítica e de acompanhamento das atividades e das ações e decisões que são tomadas durante sua execução. Não se pode gerenciar o que não se pode ou sabe medir.

Segundo o DTI (2001), “é importante saber onde se situam os pontos fortes e fracos da organização, pois a medição desempenha um papel chave nas atividades de melhoria da qualidade e produtividade”. As principais razões para medição são:

- a) assegurar que os requisitos dos usuários sejam atendidos;
- b) ser capaz de estabelecer objetivos e respeitá-los;
- c) proporcionar padrões para estabelecer comparações;
- d) proporcionar visibilidade e um “quadro de resultados” para que as pessoas possam monitorar os níveis de desempenho;
- e) destacar problemas de processo e determinar áreas prioritárias;

f) proporcionar uma retroalimentação para direcionar os esforços de melhoria.

Na criação dos indicadores do Centro Integrado Navegantes, levou-se em consideração os objetivos propostos para o mesmo. Assim, a etapa de criação desses indicadores foi posterior à redefinição dos objetivos, analisados no capítulo anterior.

Essa relação é indispensável, pois assim permite-se que seja avaliado se os objetivos propostos anteriormente estarão sendo alcançados e se foram propostos adequadamente. Além disso, permite que a criação dos indicadores obedeça a uma ordem lógica, evitando a disponibilização de dados que não sejam necessários ou a ausência de dados primordiais para a organização.

Entender como estarão os processos, produtos e serviços, possibilita identificar, também, quais os problemas e deficiências que devem ser atacados e, baseando-se nos resultados, poder tomar as ações necessárias para melhoria. Esses indicadores devem ser periodicamente revistos (a sugestão, por experiência do autor em construção e análise de indicadores, é que eles sejam revistos anualmente), para que se meça a sua eficácia e a sua real relação com os objetivos.

Além disso, conclui-se que os objetivos da organização deverão também ser revistos na medida em que o tratamento dos dados obtidos comece a indicar outros caminhos a serem seguidos.

Na realização desse trabalho, levaram-se em consideração as seguintes perguntas que devem ser respondidas para desenvolver um sistema de medição de desempenho eficaz (KUTUCUOGLU et al, 2001, p. 86):

- Por que se medir? (Propósito)
- O que deve ser medido? (Encontrar fatores importantes)
- Como deve ser medido? (Métodos)
- Quando deve ser medido? (Duração e cronograma)

- Quem deve medir? (Responsável pelo processo x agente externo)
- Como o resultado deve ser usado? (Avaliação, melhoria)

A mensuração de impacto do trabalho de uma organização precisa, na maioria das vezes, ser qualitativa, uma vez que as medidas quantitativas podem não expressar muito a respeito do trabalho realizado. Por exemplo, o número de reuniões realizadas com mães de famílias desintegradas não significa que se obteve maior agregação familiar neste grupo.

Isso torna a mensuração mais difícil, mais relativa e dúbia. No entanto, é preciso fazer um esforço no sentido de pensar como medir o impacto gerado na população atendida, e garantir que este impacto seja medido não em termos de volume de trabalho realizado, mas sim em termos de resultados e mudanças obtidas. Assim, adotamos em nosso trabalho a seguinte definição para avaliação de impacto social.

Avaliação de impacto é a análise sistemática das mudanças duradouras ou significativas – positivas ou negativas, planejadas ou não – nas vidas das pessoas e ocasionadas por determinada ação ou série de ações. (ROCHE, 2000, p. 37)

É necessário fazer algumas considerações importantes a respeito desta definição. Em primeiro lugar, que, como Roche (2000) afirma no livro citado, as mudanças são não-lineares em projetos de cunho social. Elas dependem das próprias reações do público-alvo ao trabalho realizado, como este o aceita, se envolve e consegue assimilá-lo. Assim, um mesmo trabalho pode ter resultados completamente diferente quando aplicado em vários grupos. Além disso, as metas de mensuração devem levar em conta as próprias características e expectativas daquele público-alvo.

Como a mudança pode ser “repentina, descontínua, e imprevisível em vez de planejada, estável e previsível” (ROCHE, 2000, p. 41), é importante que o processo de mensuração aconteça ao longo da implantação dos objetivos, iniciando-se na análise preliminar da situação, passando pelo planejamento e implementação do trabalho e estendendo-se até a revisão e avaliação do projeto. Assim, o

estabelecimento de séries históricas permite que se acompanhe a evolução dos objetivos propostos e se perceba novas demandas.

Finalmente, é importante lembrar da relação custo-benefício. Há muitos problemas a solucionar na comunidade, por isso, os recursos disponíveis devem ser aplicados de maneira ótima, obtendo o máximo de retorno social de cada centavo investido. Por isso, é preciso verificar se os impactos obtidos estão corretamente relacionados com os volumes investidos.

Dessa maneira, o quadro 6 mostra dois indicadores relacionados aos objetivos propostos, estabelecendo uma relação de estrutura a ser seguida para o estabelecimento dos demais objetivos.

| OBJETIVO GERAL | OBJETIVO ESPECÍFICO | OBJETIVO OPERACIONAL | INDICADORES |
|---------------------------------------------|----------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Aumentar e qualificar Atividades Oferecidas | Incentivar o lazer | -Qualificar e aumentar atividades de lazer; -implantar programa de voluntariado | - número de atividades de lazer oferecidas no Centro (mensal) - número de atividades de lazer desenvolvidas por colaboradores - número de atividades desenvolvidas por voluntários - número de participantes/Mês inscritos em atividades de lazer - avaliação das atividades acima de 80%. - valor mensal gasto em atividades de lazer e qualificação dos responsáveis |
| | Incentivar o esporte | - Qualificar e aumentar as atividades esportivas. - Aumentar atividades competitivas (treinamento esportivo) | - número de atividades esportivas oferecidas no centro (mensal) - número de atividades esportivas desenvolvidas por colaboradores - número de atividades esportivas desenvolvidas por voluntários - número de participantes/Mês inscritos em atividades esportivas - avaliação das atividades acima de 80%. - número de atividades competitivas desenvolvidas no Centro - valor mensal gasto em atividades esportivas, qualificação dos responsáveis e participações em campeonatos |

Quadro 6 – Criação de Indicadores e Objetivos Propostos

Fonte: Dados do trabalho

Descrição do Objetivo - Aumentar e qualificar as atividades oferecidas no CIN, através do incentivo às atividades de lazer e esporte. Assim, gerar bem-estar e

aumentar auto-estima da comunidade através de atividades de lazer e integração, e aumentar o senso de comunidade e pertença ao grupo, através de atividades

| OBJETIVO OPERACIONAL | INDICADORES | METODOLOGIA E PERIODICIDADE |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------|
| - Qualificar e aumentar atividades de lazer; - implantar programa de voluntariado | - número de atividades de lazer oferecidas no centro | soma do n. de atividades totais (Mês) |
| | - número de atividades de lazer desenvolvidas por colaboradores | soma do n. de atividades totais (Mês) desenvolvida por colaboradores |
| | - número de atividades desenvolvidas por voluntários | soma do n. de atividades totais (Mês) desenvolvida por voluntários |
| | - número de participantes/Mês inscritos em atividades de lazer | número de participantes/Mês inscritos em atividades de lazer |
| | - avaliação das atividades acima de 80%. | Avaliação qualitativa das atividades (semestre) |
| | - valor mensal gasto em atividades de lazer e qualificação dos responsáveis | Soma total de investimentos, repasses, recursos obtidos aplicados em atividades de lazer. (mês) |
| - Qualificar e aumentar as atividades esportivas. - Aumentar atividades competitivas (treinamento esportivo) | - número de atividades esportivas oferecidas no centro (mensal) | soma do n. de atividades totais (Mês) |
| | - número de atividades esportivas desenvolvidas por colaboradores | soma do n. de atividades totais (Mês) desenvolvida por colaboradores |
| | - número de atividades esportivas desenvolvidas por voluntários | soma do n. de atividades totais (Mês) desenvolvida por voluntários |
| | - número de participantes/Mês inscritos em atividades esportivas | número de participantes/Mês inscritos em atividades esportivas |
| | - avaliação das atividades acima de 80%. | Avaliação qualitativa das atividades (semestre) |
| | - número de atividades competitivas desenvolvidas no Centro | número de atividades competitivas desenvolvidas no Centro (mês) |
| | - valor mensal gasto em atividades esportivas, qualificação dos responsáveis e participações em campeonatos | Soma total de investimentos, repasses, recursos obtidos aplicados em atividades esportivas. (mês) |

esportivas ou treinamento esportivo.

Quadro 6.1 – Criação de Indicadores e Objetivos Propostos

Fonte: Dados do Trabalho

Em seguida, o quadro 7 expõem os indicadores sugeridos para o conhecimento do objeto (o próprio CIN e seu ambiente e usuários). Deve-se levar em consideração que muitos dos indicadores criados não possuem características qualitativas, pelo simples fato de que a quantificação nesse momento do trabalho é tão ou mais importante que a qualificação. Além disso, certas quantificações são necessárias para que se possa direcionar corretamente a atuação da organização. Ele é estruturado em Indicador, a metodologia a ser utilizada, a periodicidade a ser realizado e o foco da ação (se o próprio Centro ou os usuários dele).

| Indicadores | | | | |
|---------------------------|------------------------------------------------------------|---------------|---------|-------|
| Indicadores | Metodologia | Periodicidade | Foco | Meta |
| Número usuários/mês | Soma do número de pessoas atendidas mês | Mensal | CIN | - X - |
| Total de investimento/mês | Soma total de investimentos, repasses, recursos obtidos. | Mensal | CIN | - X - |
| Idade | Quantidade percentual de usuários por idade | Semestral | Usuário | - X - |
| Gênero | Quantidade percentual de usuários por gênero | Semestral | Usuário | - X - |
| Gênero/Idade | Quantidade percentual de usuários por gênero/ faixa etária | Semestral | Usuário | - X - |
| Grau de Alfabetização | Grau de Alfabetização dos usuários / faixa etária | Semestral | Usuário | - X - |

Quadro 7 – Indicadores proposto para o Centro Integrado Navegantes

Fonte: Dados do Trabalho

- Número usuários/mês: permite que se saiba o número de usuários atendidos pelo Centro, além da evolução histórica desses atendimentos. Deverá ser feito baseando-se em listas de presença realizadas no início das atividades, baseadas também no número de usuários inscritos.
- Total de investimento/mês: Busca a medida do investimento realizado no Centro para a realização de suas atividades, permitindo o controle dos custos e avaliando a correta aplicação dos recursos.
- Idade: Busca identificar o perfil do usuário, classificando-os de acordo com os perfis a seguir. Permite assim, focar as ações do Centro dentro do perfil dos usuários.

00-05 anos

05-10 anos

10-14 anos

15-18 anos

18-23 anos

23-35 anos

35-45 anos

Acima de 45 anos

- Gênero: Busca identificar o perfil do usuário, classificando-os de acordo com o sexo.
- Gênero /Idade: Busca identificar o sexo dos usuários de acordo com as faixas etárias definidas anteriormente.
- Grau de Alfabetização: Busca identificar o grau de alfabetização médio dos usuários do centro, além da subdivisão por idade.

A construção dos indicadores levou em consideração a necessidade de informações para o Centro, de maneira que esse possa definir e aprimorar suas políticas, sua atuação, e para clarificar sua atuação e sua viabilidade, além de poder demonstrar, após certo período de tempo, os resultados diretos de sua ação sobre o próprio Centro e sobre a Comunidade.

Esses indicadores foram criados levando-se em consideração a capacidade de mensuração do Centro, a disponibilidade de recursos (humanos, informacionais, etc.), além da real necessidade de informações do Centro. Por isso, no Anexo C, encontra-se uma proposta com uma série de outros indicadores e explicações, que podem ser adotados à medida que a cultura de medição e da análise estiver devidamente instituída, e que os recursos (humanos, tecnológicos e técnicos) estiverem disponíveis.

Uma idéia presente durante este processo de criação de indicadores é que, como definiu Colenghi (2007), o Centro possa sair de uma posição de inércia e caminhar para uma posição de Evolução. Novamente, reforçar a idéia de que as organizações foram criadas e dirigidas através do tempo por pessoas que se esforçaram para torná-las eficientes e permanentes.

Após definidos os indicadores, é importante ter em mente que uma organização como o Centro só poderá produzir impactos significativos, de acordo com Kotler & Andreasen (2003) se tiver seu foco no público-alvo, ou seja, um conhecimento profundo e compromisso com seu usuário e com a comunidade. Isto significa entender qual é o perfil do público em termos de: idade, renda, localização geográfica, nível cultural, estrutura familiar, formação profissional, e até em termos

de necessidades e desejos, expectativas com relação ao mundo, à sociedade e à vida, o que se buscou com a construção desses indicadores.

Este entendimento pode ser obtido através de uma pesquisa que revele os dados sobre o público-alvo que são relevantes para o sucesso da organização. Essa pesquisa deverá ser realizada, como sugestão, anualmente. Conhecendo o perfil deste público, também é importante mensurar seu tamanho total e a parcela que poderá ser atendida pelo centro, de modo a ter uma expectativa da demanda social, em termos de volume de serviços a prestar.

10.6. Plano de Comunicação para a Organização

A necessidade de elaboração do plano de Comunicação para o Centro se deu em fase posterior ao início do trabalho, já que ela não se encontrava entre os objetivos iniciais. Durante o processo de pesquisa, no entanto, verificou-se que a falta de comunicação entre o Centro, a comunidade e os demais organismos relacionados (Secretarias, Prefeitura, empresas, etc.) era uma das principais deficiências da organização.

Além disso, a correta publicização das atividades, estabelecendo um maior de comunicação com a comunidade local, a sociedade, empresas, parceiros, Prefeitura, Secretarias, e também os próprios colaboradores, é vital para o processo de institucionalização do Centro, em seu aspecto social, como definido anteriormente.

Assim, surgiu a necessidade de alinhar os conceitos, construir uma imagem da organização (quem ela é, quem ela representa, o que ela representa, para onde rumo), determinar sua atuação para a comunidade e para os demais órgãos (inclusive a Prefeitura Municipal), e assim, legitimar as suas atividades e o próprio Centro.

Atualmente a gestão conta com uma grande variedade de conceitos e técnicas, incluindo a comunicação, que apóiam e dão suporte à administração em suas atividades empresariais e institucionais. Esse conjunto de ações auxilia os gestores a planejar, organizar, executar e controlar os processos administrativos, além de promover o entendimento da organização com a sociedade.

As organizações têm reconhecido a importância da comunicação para a consecução dos seus objetivos e sua validação pública. Nesse sentido, o Centro deve compartilhar as decisões com a sociedade e com os poderes internos. Surge, assim, a necessidade de ouvir demandas e perspectivas dos grupos atingidos pelas decisões, ações e projetos desenvolvidos, e de trabalhar os processos informacionais e relacionais daí decorrentes.

Ampliar as funções e possibilidades da comunicação aumenta a eficácia dos processos e auxilia a consolidação da missão, dos objetivos e a obtenção de resultados propostos para o Centro. Na perspectiva de agir estrategicamente, a comunicação tem utilizado a pesquisa de opinião como referência para diagnosticar e conhecer ambientes, expectativas e demandas dos atores sociais. Fica mais seguro para o gestor planejar as ações e atividades sustentadas por um diagnóstico.

Assim, a comunicação organizacional é vista como uma atividade que se utiliza de todas as estratégias da comunicação em busca de um melhor desempenho da organização frente a seus públicos. Dessa forma, ela não pode ser somente vista como um conjunto de métodos e técnicas de comunicação dentro da organização dirigidas ao público interno e externo, pois o ambiente social está sempre mudando e a estruturação das organizações também. Todas as técnicas e estratégias de comunicação utilizadas pelas organizações têm o objetivo principal de cumprirem com sua função social e, assim, construírem uma boa imagem organizacional, para que, a partir dela a organização seja legitimada pela opinião pública, em síntese, pela sociedade.

Imagem, de acordo com Baldissera (2000, p. 14), pode ser vista também como “a forma como as outras pessoas vêem alguma coisa, alguma pessoa, ou alguma organização”. Essa imagem é formada por todas informações que são obtidas do objeto, por exemplo: visual, discurso e ação. Essa imagem não é tangível, ela é diferente de pessoa para pessoa. Com essa diferenciação a imagem pode ser interpretada como visual ou conceitual. Nassar Apud Baldissera (2000, p.16) diz que: “Nessa guerra de comunicação, espalhada em tantas frentes de batalhas, as organizações vão construindo as suas imagens institucionais. Ou seja, aquela imagem que é a soma de todas as outras imagens da empresa”.

Por isso Baldissera (2000, p. 13) afirma:

Entende-se por imagem o modo como os públicos vêem a organização, isto é, a idéia e a percepção que eles têm da organização. Os públicos constroem a imagem, seja positiva ou negativa, mediante um processo de elaboração que contempla a relação de suas experiências com as informações avindas, oficialmente ou não, da organização. Portanto, não são, necessariamente, condizentes com a realidade ou os objetivos de uma organização.

Essa imagem organizacional é fruto de uma organização que tem uma personalidade, uma organização pública ou privada que é vista como única. E é a partir de alguns traços dessa personalidade que a imagem é construída.

De acordo com Baldissera (2000), por uma questão histórica, a percepção da comunicação pelas organizações de natureza pública, permanece como assessoramento ao poder instituído e por isso mesmo com características, valores e forma de estruturar-se internamente diferente daquelas de natureza privada. Nas organizações públicas a relação da área de comunicação com o dirigente está sempre sob pressão, devido à dinâmica política.

Assim, sugere-se a criação para o Centro Integrado Navegantes:

a) Identidade Visual (logotipo e logomarca), desenvolvido para representar a atuação do Centro junto à comunidade. A identidade visual sugerida abaixo foi criada no desenvolvimento do trabalho e serve de proposta.



Figura 9 – Proposta de Identidade Visual para o Centro Integrado Navegantes

- b) Modelos de pesquisa de opinião, que também está alinhado com a criação dos indicadores
- c) Modelos de quadros, a serem fixados no Centro, contendo as seguintes informações:
- Missão, Visão e Valores.
 - Regras de funcionamento (de acordo com regras definidas na proposta de organização)
 - Canais de Comunicação, que permitem ao usuário conhecer o caminho para suas sugestões ou reclamações
- d) Nota de divulgação de atividades que serão desenvolvidas no mês, a ser encaminhada para as entidades interessadas (Prefeitura, Secretarias, Comunidade, Parceiros).
- e) Formulários diversos
- f) Modelo de Prestação de Contas semestral.
- g) Modelo de Apresentação do Centro, para ser entregue aos possíveis parceiros.
- h) Modelos (*templates*) de cartas, correios eletrônicos, etc.

A demanda do plano de comunicação também vai ao encontro das demandas organizacionais do Centro. A organização deve planejar como comunicará sua missão, seus valores, suas crenças, e o programa de atividades que planejou não só entre seus clientes, mas também entre seus funcionários e voluntários, sua rede de parceiros, a comunidade de financiadores, a mídia, a sociedade.

Desenvolver uma imagem forte é um fator crítico de sucesso para o Centro, pois isso facilita a atração de financiamento, de voluntários, de personalidades representativas da sociedade para compor o Conselho, além da boa receptividade por parte do público que se quer atingir. Por outro lado, divulgar uma experiência bem sucedida pode suscitar sua multiplicação em outras áreas geográficas.

11. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho objetivou analisar os processos administrativos, estruturais e organizacionais do Centro Integrado Navegantes, estruturando algumas alternativas para esses quesitos, a fim de propor resposta à questão chave deste estudo: dentro do contexto encontrado, como garantir sobrevivência do CIN e a continuidade de suas ações?

A resposta a essa pergunta passou, então, pelo processo de institucionalização do Centro Integrado Navegantes. Este trabalho sugeriu uma série de procedimentos e processos que viabilizam esta institucionalização, mas mantendo sempre em mente que se tratam de sugestões, já que o próprio processo de institucionalização sugerido passa por um processo de construção coletiva.

Além disso, a qualificação dos serviços, a organização administrativa, o conhecimento da própria organização, da comunidade e dos usuários, são de fundamental importância para que o Centro se institucionalize em uma de suas faces mais importante: a legitimação perante a comunidade.

As transformações e inovações das organizações contemporâneas possibilitam um novo ferramental tecnológico que está sendo adotado pelas organizações públicas, justamente o que se propôs algumas etapas deste trabalho. O Centro se depara com a necessidade de inovação tanto em aspectos administrativos quanto em políticos, necessitando criativamente integrar aspectos políticos e técnicos, sendo essa junção inerente e fundamental para as ações nesse campo.

No Brasil, a baixa efetividade e transparência da ação governamental costumam ser associados às dificuldades de profissionalização e institucionalização da gestão pública. No entanto, a última década tem sido marcada pela convergência de iniciativas direcionadas para o aperfeiçoamento das políticas públicas e a modernização da gestão pública municipal. É, neste contexto que devem ser promovidas ações do poder público para afirmar o protagonismo dos princípios da

cidadania e da democracia nas relações entre o governo e a sociedade. Esses princípios devem nortear também as ações do CIN.

Ao confrontar a literatura com a realidade da organização, pode-se constatar que o Centro se defronta com os mais variados tipos de problemas organizacionais e estruturais, e possui, justamente pela indefinição, um sério risco de não poder dar continuidade às suas atividades, tão essenciais à região. Por isso, foi preciso analisar a configuração atual da organização e, usando de argumentos teóricos, propor novas estruturas, ferramentas e ações a fim de viabilizar a correta institucionalização do Centro.

O que se encontrou, de início, foi uma estrutura funcionando em pleno emprego de seus recursos, justamente pela falta de gerenciamento adequado, indefinição de atividades fim, sobreposição de funções e insuficiência estrutural. Nesse aspecto, pode-se levantar o fato do Centro não possuir um escopo de atuação. Não é claro à organização quais são as suas finalidades específicas (todas as suas ações entram no escopo de “proporcionar alternativas às crianças”). Dessa forma, existe uma clara sobreposição de funções com o Centro de Assistência Social também localizado na região, assim como demandas claras da comunidade local deixam de ser atendidas.

Justamente, o desconhecimento factual desta comunidade onde está inserido, faz com que as atividades não possuam objetivos claros, definidos e mensuráveis, e nem que suas ações sejam dirigidas, específicas e objetivas. Faz-se, enfim, um pouco de tudo a todos, deixando, muitas vezes, de se prestar serviços essenciais a essa comunidade.

Parte desse problema é causado pela clara referência que o Centro Integrado Navegantes se tornou à população local. Chega a funcionar como uma espécie de sub-prefeitura local, atendendo desde encaminhamentos à saúde, emprego, alimentação, moradia, etc. – o que surpreende quando se analisa seu objetivo “oficial”: o oferecimento de atividades de contra-turno às crianças da região.

Tão surpreendente quanto a constatação acima, é o fato do Centro não ser capaz de atender justamente a essa demanda inicial: permanece fechado em boa

parte da tarde e começo da noite e também aos fins-de-semana, períodos críticos em que a atividade de contra-turno não é oferecida.

Fica evidente também a falta (ou a não qualificação) de recursos humanos para a realização das atividades diárias. Como levantado anteriormente, a Coordenadora tem um papel múltiplo, impedindo muitas vezes que as atividades sejam realizadas por falta de pessoal, e outras, comprometendo a qualidade destas atividades.

Em adição, o Centro sofre de uma carência crítica de estrutura e suporte das demais esferas do governo municipal, sendo relatado a falta de utensílios de cozinha, material de limpeza e higiene, material esportivo, infra-estrutura básica, alimentação.

Sobre a alimentação, por exemplo, pode-se constatar que o Centro, mesmo tendo como atividade regular oferecer lanche e merenda escolar às crianças participantes, depende de doações e aluguel (não estruturado) da quadra esportiva para a continuidade do serviço, mesmo sendo justamente a oferta da alimentação apontada pelos usuários como a maior atratividade e benefício do Centro.

Ao se comparar as características da administração pública levantadas na bibliografia (apego às regras e rotinas; a supervalorização da hierarquia; o paternalismo nas relações; o apego ao poder, burocratismo, autoritarismo/centralização, aversão aos empreendedores, reformismo) pode-se constatar que pouca, ou nenhuma destas características, se enquadra ao Centro. Muito pelo contrário: a total falta de organização administrativa e institucionalização leva a um descontrole das atividades, ao personalismo extremo, a um desapego às regras e rotinas, processos e procedimentos, e a uma incapacidade empreendedora.

Por tudo isso, a proposta de institucionalização, planejamento e organização do Centro é uma possibilidade não só da garantia de sua continuidade, mas da qualificação do serviço oferecido. Nesse processo, a institucionalização foi vista como a internalização de regras e normas de ação, resultando em natureza duradoura da organização.

Para isso, o que esse trabalho propôs foram as seguintes etapas, conforme descrito anteriormente:

a) definição dos objetos básicos da instituição, que podem ter expressão simbólica no comportamento dos atores;

b) definição dos termos e posições de mudança para os diferentes indivíduos ou grupos participantes, que pode ser informal, regulada pelo costume, por um estatuto ou contrato;

c) definição de esquemas de organização que servem como canais de troca e que visam garantir as formas de intercâmbio e manutenção das normas; e

d) finalmente, a legitimação de tudo isto, o que é feito através da intervenção ou chancela do sistema de poder e do Estado.

Além disso, foram propostas sugestões que contemplassem os três processos de institucionalização:

- a Habitualização, ou seja, a geração de nova estrutura em respostas a problemas organizacionais específicos, sendo realizada a proposta de uma nova estrutura administrativa e organizacional;
- a Objetivação, ou seja, a oficialização de modelo estrutural que já está suficientemente disseminado, sendo proposta a legalização e oficialização da estrutura do Centro; e
- a Sedimentação, que envolve a institucionalização total ou, em outras palavras, o processo que se apóia na continuidade histórica da estrutura e na sobrevivência pelas gerações dos membros da organização, sendo garantida principalmente pela legitimação social. Para isso, teve-se em mente em todas as etapas a necessidade de envolvimento e apropriação da esfera comunitária nas ações do Centro, como por exemplo a proposta do Conselho Gestor.

O estudo realizado tem algumas limitações em função das inúmeras oportunidades de análise, das diversas abordagens cabíveis, e de vários projetos possíveis. Por isso, o escopo foi reduzido a uma proposta de institucionalização, planejamento e organização, elaborando um diagnóstico, dentro de uma visão sistêmica, da configuração organizacional, e das inter-relações existentes, mediante às mudanças propostas para a organização. Portanto, deixa-se um legado de informações, reunidas e estruturadas, que podem ser usadas para estudos e projetos futuros.

12. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARAÚJO, Luis César G. **Organização e Métodos**. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2007.
- BALDISSERA, Rudimar. **Comunicação organizacional: O treinamento de recursos humanos como rito de passagem**. São Leopoldo: Ed. Unisinos, 2000.
- CARBONE, P. P. **Cultura organizacional no setor público brasileiro: desenvolvendo uma metodologia de gerenciamento da cultura**. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 34, n. 2, p. 133-144, mar./abr. 2000.
- CARVALHO, Maria do Carmo A. A. e TEIXEIRA, Ana Cláudia C. **Conselhos Gestores de Políticas Públicas**. São Paulo, Pólis, 2000.
- CHIAVENATO, I. Teoria **Geral da Administração**. 4. ed. São Paulo: McGraw-Hill, v. 1, 2003.
- CHINELATO, J. F., **O&M Integrado à Informática**. 2. ed. Rio de Janeiro: LTC, 1999.
- COLENGHI, V. M. **O&M e Qualidade Total: uma integração perfeita**. 3. ed. São Paulo: Atlas 2007.
- CUNHA, Sheila Santos **O Controle Social e Seus Instrumentos**. 1. ed. Salvador: 2003.
- CURY, A. **Organização & Métodos – Uma visão holística**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 1995.
- DALE, Ernest. **Structure of business organizations: handbook of industrial engineering and management**. Englewoods Cliffs: Prentice-Hall, 1995.
- DEPARTMENT OF TRADE AND INDUSTRY – DTI. **Performance measurement. 2001**. Disponível em: <<http://www.dti.gov.uk/quality/performance>>. Acesso em: 15 abril 2008.
- DIAS, T. L. **Modelo de sistemas viáveis em organizações públicas: um estudo de caso da função de planejamento de informações estratégicas para informatização da Secretaria Municipal de Saúde de Belo Horizonte**. 1998, 146 f. Dissertação (Mestrado) — Escola de Governo, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 1998
- DUSSAULT, G. A **gestão dos serviços públicos de saúde: características e exigências**. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 26, n. 2, p. 8-19, abr./jun. 1992.
- ETZIONI, Amitai. **Organizações modernas**. 3. ed. São Paulo: Pioneira, 1984.
- FAYOL, Henri. **Administração Industrial e Geral**. 12 ed. São Paulo: Editora Atlas, 1989.
- GASTER, L. **Quality in public services: managers choices**. Buckingham: Open University Press, 1999.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Assistência Médica Sanitária 2005; Malha municipal digital do Brasil: situação em 2005**. Rio de Janeiro: IBGE, 2006.

KOTLER, Philip; ANDREASEN, A. **Strategic Marketing for Non-Profit Organisations**, 6. ed. New Jersey: Prentice Hall Inc. 2003

KUTUCUOGLU, K.Y. et al. **A framework for managing maintenance using performance measurement systems**. International Journal of Operations & Production Management, v. 21, n. 1/2, 2001, p. 173-194.

MAINWARING, Scott; TORCAL, Mariano. **Party system institutionalization and party system theory after the third wave of democratization** Working Paper n. 319, Kellogg Institute. 2005

MARTELANE, R. **O relacionamento entre os corpos permanentes e não-permanentes na organização pública — um modelo**. In: REUNIÃO ANUAL DA ANPAD, 15., 1991, Salvador, BA, Anais. Salvador: Anpad, 1991.

MATUS C. **Política, planejamento e governo**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 1993.

MENEGOLLA, Maximiliano; SANT'ANNA, Ilza Martins. **Por que Planejar? Como Planejar**. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1993.

NORONHA, J. R. Fonte: 2007

ROESCH, Sylvia Maria Azevedo. **Projetos de estágio e de pesquisa em administração: guia para estágios, trabalhos de conclusão, dissertações e estudos de caso**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1999. 301

ROCHE, C. **Avaliação de Impacto dos Trabalhos de ONGs: Aprendendo a Valorizar as Mudanças**. 1. ed. São Paulo: Cortez. 2000

SCHALL, E. Public sector **succession: a strategic approach to sustaining innovation**. Public Administration Review, Washington, D.C., v. 57, n. 1, p. 4-10, jan./fev. 1997.

SELZNICK, P. **A liderança na administração: uma interpretação sociológica**. Rio de Janeiro: FGV, 1998.

SPOZATI, Aldaisa. **Quadro Comparativo de Indicadores Sociais**. Núcleo de Seguridade e assistência Social PUC/SP. São Paulo, Editora da PUC. 2007

STEINER, G. A.; MINER, J. B. **Política e estratégia administrativa**. Rio de Janeiro: Interciência, 2002.

TATTO, L. **Institucionalização, estrutura e comportamento das universidades públicas estaduais paranaenses**. Florianópolis, Editora da Universidade Federal de Santa Catarina. 2005.

NEDER, Carlos Alberto Pletz **Os Conselhos de Saúde**. Cadernos ABONG. N.º 15,113 Julho de 1996.

Castro, José Nilo de. **Parecer Jurídico Feito Como Resposta a Consulta Pública**. Disponível em http://200.198.41.151:8081/tribunal_contas/1997/04/-sumario?next=8.

Acesso em: 01/06/2008.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. Trad. Daniel Grassi. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

ANEXOS

ANEXO A – MODELO DE LISTA DE ATRIBUIÇÕES E RESPONSABILIDADES

LISTA DE ATRIBUIÇÕES E RESPONSABILIDADES



| | | |
|------------------------------------------------------------|-----------------------------|-----------------------|
| SERVENTE/MERENDEIRA | Responsável: | Subordinado a: |
| | | Coordenação Centro |
| Colaboradores: | | |
| Função: Limpeza do Centro e Realização das Merendas | | |
| Atividades: | | |
| Documentos Recebidos: | Documentos Emitidos: | |

ANEXO B – FORMULÁRIO DE QUESTIONÁRIOS AOS COLABORADORES



Lista de Atividades

| | | | |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------|--------|---------------------------|
| Setor: | Subordinado a: | | |
| Objetivo | | | |
| Função: | | | |
| Atividades: | Entradas | Saídas | Tempo de Execução / prazo |
| Responsável: | | | |
| Colaboradores | | | |
| <p>Orientação: Entradas: Listar o nome do Instrumento de origem dos dados, relatórios, documentos, dados, impressos. Saídas: documentos gerados, relatórios, transferência de dados, arquivos. Tempo de Execução: tempo de ocupação para a atividade (x horas, eventual, semanal, mensal, anual, cf. solicitação) e prazo para sua realização.</p> | | | |

ANEXO C – PROPOSTA DE INDICADORES (QUADRO AMPLIADO)

| Indicadores | | | | |
|---------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------|---------------|---------|-------|
| Indicadores | Metodologia | Periodicidade | Foco | Meta |
| Número usuários/mês | Soma do número de pessoas atendidas mês | Mensal | CIN | - X - |
| Número de ações desenvolvidas/mês | Soma do número de atividades desenvolvidas pelo CIN no Mês corrente | Mensal | CIN | - X - |
| Número de participantes por atividade | Média aritmética do número de participantes por cada atividade desenvolvida | Mensal | CIN | - X - |
| Número de Voluntários | Soma do número de voluntários | Mensal | CIN | - X - |
| Total de investimento/mês | Soma total de investimentos, repasses, recursos obtidos. | Mensal | CIN | - X - |
| Investimento/ação | Total de investimento/mês / Número de ações desenvolvidas/mês | Mensal/Anual | CIN | - X - |
| Total Investimento/usuário | Total de investimento/mês / Número usuários/mês | Mensal/Anual | CIN | - X - |
| Idade | Quantidade percentual de usuários por idade | Semestral | Usuário | - X - |
| Gênero | Quantidade percentual de usuários por gênero | Semestral | Usuário | - X - |
| Gênero/Idade | Quantidade percentual de usuários por gênero/faixa etária | Semestral | Usuário | - X - |
| Grau de Alfabetização | Grau de Alfabetização dos usuários / faixa etária | Semestral | Usuário | - X - |
| Matriculados no ensino fundamental | Percentual de usuários em idade escolar matriculados no ensino fundamental | Semestral | Usuário | - X - |
| Matriculados ensino médio | Percentual de usuários em idade escolar matriculados no ensino médio | Semestral | Usuário | - X - |
| Evasão escolar | Percentual de usuários em idade escolar evadidos | Semestral | Usuário | - X - |
| Reprovação escolar | Percentual de usuários em idade escolar reprovados | Anual | Usuário | - X - |
| Anos de estudo do chefe de família | Anos de estudo chefe de família (média) | Anual | Usuário | - X - |
| Renda familiar média | Renda familiar média | Anual | Usuário | - X - |

| | | | | |
|--------------------------|-----------------------------------------------|-----------|---------|-------|
| Densidade domiciliar | Número de habitantes por domicílio (usuários) | Anual | Usuário | - X - |
| Gravidez na adolescência | Número de adolescentes (usuárias) grávidas | Semestral | Usuário | - X - |

- Número usuários/mês: permite que se saiba o número de usuários atendidos pelo Centro, além da evolução histórica desses atendimentos. Deverá ser feito baseando-se em listas de presença realizadas no início das atividades, baseadas também no número de usuários inscritos.
- Número de ações desenvolvidas/mês: busca o número de ações desenvolvidas pelo Centro durante o mês, incluindo-se aulas, palestras, etc. A visualização periódica irá permitir identificar a necessidade de mais atividades, ou atividades mais efetivas.
- Número de participantes por atividade: busca dois objetivos: elencar as atividades mais procuradas e descobrir a média de participantes por atividade, afim de avaliar sua eficiência.
- Número de Voluntários: mede o número de voluntários do Centro (após implantação de projeto), além de evidenciar a capacidade (ou não) de atração de voluntários para as ações propostas.
- Total de investimento/mês: Busca a medida do investimento realizado no Centro para a realização de suas atividades, permitindo o controle dos custos e avaliando a correta aplicação dos recursos.
- Investimento/ação; Busca os seguintes objetivos: a) a média de investimento/mês por número de ações e b) identificar as atividades mais custosas para o Centro, a fim de permitir avaliar sua real necessidade.
- Total Investimento/usuário: Identifica o investimento do Centro por usuário atendido.
- Idade: Busca identificar o perfil do usuário, classificando-os de acordo com os perfis a seguir. Permite assim, focar as ações do Centro dentro do perfil dos usuários.

00-05 anos

05-10 anos

10-14 anos

15-18 anos

18-23 anos

23-35 anos

35-45 anos

Acima de 45 anos

- Gênero: Busca identificar o perfil do usuário, classificando-os de acordo com o sexo.
- Gênero /Idade: Busca identificar o sexo dos usuários de acordo com as faixas etárias definidas anteriormente.
- Grau de Alfabetização: Busca identificar o grau de alfabetização médio dos usuários do centro, além da subdivisão por idade.
- Matriculados no ensino fundamental: Identifica a quantidade de usuários em idade escolar matriculados no ensino fundamental.
- Matriculados no ensino médio: Identifica a quantidade de usuários em idade escolar matriculados no ensino médio.
- Evasão escolar: Percentual de usuários em idade escolar evadidos. Permite avaliar, em período histórico, a ação do centro sobre esse quesito.
- Reprovação escolar: Percentual de usuários em idade escolar reprovados. Também permite avaliar, em período histórico, a ação do centro sobre esse quesito.
- Anos de estudo do chefe de família: permite identificar o perfil dos usuários, a fim de melhorar as políticas do Centro.
- Renda familiar média: permite identificar o perfil dos usuários, a fim de melhorar as políticas do Centro e conseqüentemente do município. Permite, além disso, identificar o efeito da ação do Centro sobre os usuários em questão.
- Densidade domiciliar: permite identificar o perfil dos usuários, a fim de melhorar as políticas do Centro.

- Gravidez na adolescência: permite identificar, em uma série histórica, o efeito das ações educativas do Centro sobre os usuários.
- Pesquisa Anual: Permite a obtenção de indicadores descritos acima, além de verificar a percepção da atuação sobre a população local.