

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ENGENHARIA DE  
PRODUÇÃO**

**ROSEMEIRE BARBOSA TAVARES**

**MÉTODO DE ANÁLISE DO PROCESSO DE  
MUDANÇA DO MODELO DE GESTÃO COM FOCO  
EM CONTROLE PARA O MODELO DE GESTÃO COM  
FOCO EM RESULTADOS NA ADMINISTRAÇÃO  
PÚBLICA TRIBUTÁRIA**

**Florianópolis  
2002**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ENGENHARIA DE  
PRODUÇÃO**

**ROSEMEIRE BARBOSA TAVARES**

**MÉTODO DE ANÁLISE DO PROCESSO DE  
MUDANÇA DO MODELO DE GESTÃO COM FOCO EM  
CONTROLE PARA O MODELO DE GESTÃO COM  
FOCO EM RESULTADOS NA ADMINISTRAÇÃO  
PÚBLICA TRIBUTÁRIA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-  
Graduação em Engenharia de Produção da  
Universidade Federal de Santa Catarina como  
requisito parcial para obtenção do grau de  
Mestre em Engenharia de Produção.

Orientador: Gregório J. Varvakis Rados

**Florianópolis  
2002**

Ficha Catalográfica

TAVARES, Rosemeire Barbosa.

Método de análise do processo de mudança do modelo de gestão com foco em controle para o modelo de gestão com foco em resultados na administração pública, Florianópolis, UFSC, Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, 2002.

xi, 141p.

Dissertação: Mestrado em Engenharia de Produção (Área: Gestão da Qualidade e Produtividade. Ênfase: Planejamento e Estratégia Organizacional)

Orientador: Gregório J. Varvakis Rados

1. Processo de Mudança 2. Administração Pública Tributária 3. Foco em resultado 4.. Trabalho em equipe 5. Decisão colegiada 6. Estruturas organizacionais 7. Formas de comando 8. Modelo de gestão com foco em resultados 9 Modelo de gestão com foco em controle

I. Universidade Federal de Santa Catarina

II. Título

A todas aquelas pessoas que acreditam em um novo paradigma do setor público, onde se busca a eficiência, a eficácia e a efetividade na prestação do serviço, com o objetivo de atender as necessidades do cidadão e contribuir para o desenvolvimento da sociedade.

## AGRADECIMENTOS

Ao Professor Gregório J. Varvakis Rados, pelas preciosas orientações e incentivo no desenvolvimento deste trabalho, que possibilitaram chegar a um trabalho de grande valor acadêmico, com importantes contribuições para a melhoria do serviço público.

Ao Professor Idone Bringhenti, pelos esclarecimentos e orientações que culminaram em um trabalho científico de qualidade.

Ao Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção da Universidade Federal de Santa Catarina, pela oportunidade de realização do mestrado.

À Subsecretaria da Receita, pelo apoio financeiro e pela disponibilização das informações utilizadas neste trabalho.

À minha querida filha Carolina, simplesmente por existir e dar sentido a minha vida.

Às minhas amigas Adriane, Maria Teresa e Rosângela, pela força e incentivo.

Aos meus irmãos, Mirian e Júnior, pelas sábias contribuições.

Aos meus irmãos Aparício, Rosângela e Cristiane pelas maravilhosas discussões.

Aos meus pais por todo apoio em todos os momentos da minha vida e pelo carinho e paciência.

Em especial, a Custódio Joanes de Oliveira, pelo carinho, pela atenção e por acompanhar-me em cada disciplina, ajudando-me em minhas dificuldades, com sabedoria e coerência, possibilitando a finalização deste trabalho com êxito.

E a todos aqueles que de maneira direta ou indireta contribuíram para a realização deste trabalho.

**Mude,  
Mas comece devagar,  
Porque a direção é mais importante que a  
velocidade**

**Sente-se em outra cadeira,  
No outro lado da mesa, mais tarde, mude de  
mesa.**

**Quando sair, procure andar pelo outro lado  
da rua.**

**Depois, mude de caminho,  
Ande por outras ruas,  
Calmamente, observando com atenção.  
Os lugares por onde você passa.**

**Tome outros ônibus.  
Mude por uns tempos o estilo das roupas.  
Dê os seus sapatos velhos.  
Procure andar descalço alguns dias.**

**Tire uma tarde inteira  
Para passear livremente na praia,  
Ou no parque, e ouvir o canto dos  
passarinhos.**

**Veja o mundo de outras perspectivas.  
Abra e feche as gavetas  
E portas com a mão esquerda.**

**Durma no outro lado da cama...  
Depois, procure dormir em outras camas.**

**Assista a outros programas de tv,  
Compre outros jornais...  
Leia outros livros, viva outros romances.**

**Não faça do hábito um estilo de vida.  
Ame a novidade, durma mais tarde, durma  
mais cedo.**

**Aprenda uma palavra nova por dia  
Numa outra língua.  
Corrija a postura, coma um pouco menos,  
Escolha comidas diferentes,  
Novos temperos, novas cores, novas  
delícias.**

**Tente o novo todo dia.  
O novo lado, o novo método, o novo sabor,  
o novo jeito, o novo prazer,  
o novo amor.  
A nova vida.**

**Tente.  
Busque novos amigos.  
Tente novos amores, faça novas relações.**

**Almoce em outros locais,  
Vá a outros restaurantes,  
Tome outro tipo de bebida  
Compre pão em outra padaria.  
Almoce mais cedo, jante mais tarde ou vice-  
versa.**

**Escolha outro mercado... Outra marca de  
sabonete,  
Outro creme dental...  
Tome banho em novos horários.**

**Use canetas de outras cores.  
Vá passear em outros lugares.  
Ame muito, cada vez mais,  
De modos diferentes.**

**Troque de bolsa,  
De carteira, de malas,  
Troque de carro, compre novos óculos,  
Escreva outras poesias.**

**Jogue os velhos relógios,  
Quebre delicadamente esses horrorosos  
despertadores.**

**Abra conta em outro banco.  
Vá a outros cinemas, outros cabeleireiros,  
Outros teatros, visite novos museus.**

**Se você não encontrar razões para se livre,  
Invente-as. Seja criativo.**

**E aproveite para fazer uma viagem  
despretensiosa,  
Longa, se possível sem destino.**

**Experimente coisas novas.  
Troque novamente.  
Mude, de novo, experimente outra vez.**

**Você certamente conhecerá coisas melhores  
e coisas piores do que as já conhecidas,  
Mas não é isso o que importa.  
O mais importante é a mudança,  
O movimento, o dinamismo,  
A energia. Só o que está morto não muda!**

**Repito por pura alegria de viver:  
A salvação é pelo risco, sem o qual a vida  
não Vale a pena!!!**

**Texto alterado de Clarice Lispector**

ROSEMEIRE BARBOSA TAVARES

**MÉTODO DE ANÁLISE DO PROCESSO DE MUDANÇA DO MODELO  
DE GESTÃO COM FOCO EM CONTROLE PARA O MODELO DE  
GESTÃO COM FOCO EM RESULTADOS NA ADMINISTRAÇÃO  
PÚBLICA TRIBUTÁRIA**

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

Florianópolis, de de 2002.

---

Prof. Edson Pacheco Paladini, Dr.  
Coordenador do Programa

**BANCA EXAMINADORA:**

---

Prof. Edson Pacheco Paladín, Dr.  
Universidade Federal de Santa Catarina

---

Prof. Gregório J. Varvakis Rados, Dr.  
**Orientador**

---

Prof. Bruno Hartmut Kopittke, Dr.  
Universidade Federal de Santa Catarina

## RESUMO

TAVARES, Rosemeire Barbosa. **Método de análise do processo de mudança do modelo de gestão foco em controle para o modelo de gestão com foco em resultados na administração pública tributária.** 2002, 141f. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) - Programa de Pós-Graduação em Engenharia da Produção, UFSC, Florianópolis.

A modernização da administração tributária requer uma ampla reconstrução, onde se deve abandonar práticas de gestão meramente voltadas para controle e adotar uma gestão voltada para resultado e com foco no cliente. Por sua vez, é essencial que a administração tributária se modernize, assegurando eficiência na prestação de seus serviços e efetividade nas transações com os contribuintes, garantindo o equilíbrio do sistema produtivo e, conseqüentemente, contribuindo para o desenvolvimento do país. Foram verificadas diversas iniciativas de modernização no âmbito da administração tributária, mas não se verificou, contudo, a utilização, pelos agentes de mudança, de ferramentas eficientes de monitoramento e controle da transição, capazes de garantir que os esforços despendidos resultariam em melhorias efetivas para a sociedade. O objetivo desta pesquisa é desenvolver e validar um método para analisar o processo de mudança do modelo de gestão com foco em controle para o modelo de gestão com foco em resultados, na administração tributária, considerando-se seis fatores que diferenciam estes dois modelos. O método proposto provou-se eficaz, no instante em que, a partir de sua aplicação, foi possível identificar pontos fortes e fracos da transição, fornecendo informações para que o agente de mudança pudesse fazer as devidas correções. Neste aspecto, o método proposto constitui-se em uma ferramenta gerencial que permite identificar, com alto grau de segurança, quais áreas da organização estão progredindo e qual quais apresentam resistências, transformando-se, assim, em um instrumento retro-alimentador do processo de gestão da mudança.



## ABSTRACT

TAVARES, Rosemeire Barbosa. **Método de análise do processo de mudança do modelo de gestão com foco em controle para o modelo de gestão com foco em resultados na administração pública triutária.** 2002, 141f. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) - Programa de Pós-Graduação em Engenharia da Produção, UFSC, Florianópolis.

The modernization of the revenue collection services requires a broad restructuring wherein a purely bureaucratic and enforcement approach is abandoned in favor of a more business-oriented model based on achieving results centering on the client. Thought out this, it is essential that the federal and state revenue agencies be modernized in order to assure the efficient provision of their services and effective transactions with the taxpayer and avoid, in this way, potential imbalances in the productive base that might otherwise compromise the country's development. The revenue agencies have modernized their management structures, but they do not have the appropriate tools for analyzing the transition process and, thus, cannot ensure that their efforts will result in better public services for society. The purpose of this study is to develop and validate a method for analyzing the transition from a bureaucratic management model of control to a business-oriented management model within the public sector using six variables that draw clear distinctions between the two models. The method proved effective, when, following its application, the strengths and weaknesses of the transition process could be identified, which, in turn, provided the information needed to implement the pertinent corrective measures. In this way, the method is an invaluable source of feedback for managing the transition between the models, since it allows the identification, with a huge degree of certainty, which areas in the organization are making progress and which are facing resistance. That is crucial so that management would correct the action to achieve better results.

## ÍNDICE

AGRADECIMENTOS .....	5
<i>A salvação é pelo risco, sem o qual a vida não Vale a pena!!!</i> .....	6
<b>Texto alterado de Clarice Lispector</b> .....	6
RESUMO.....	8
ABSTRACT .....	9
ÍNDICELISTA DE TABELAS .....	10
LISTA DE TABELAS .....	13
LISTA DE QUADROS .....	14
LISTA DE GRÁFICOS.....	14
LISTA DE FIGURAS .....	15
LISTA DE ABREVIATURAS, SIGLAS E SÍMBOLOS.....	15
LISTA DE ABREVIATURAS, SIGLAS E SÍMBOLOS (Continuação).....	16
I. INTRODUÇÃO .....	17
1.1.1 A MUDANÇA NAS ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS .....	17
1.1.2 A REFORMA DA ADMINSTRAÇÃO TRIBUTÁRIA.....	19
1.1.3 O MÉTODO PARA ANÁLISE DO PROCESSO DE MUDANÇA NA ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA .....	21
1.2 JUSTIFICATIVA.....	22
1.3 OBJETIVOS.....	22
1.3.1 GERAL .....	22
1.3.2 ESPECÍFICOS .....	22
1.4 DEFINIÇÕES.....	23
1.5 LIMITES DO TRABALHO .....	24
1.6 ESTRUTURA.....	25
II - MODELOS ORGANIZACIONAIS DE GESTÃO: EVOLUÇÃO E CARACTERÍSTICAS.....	26
2.1 A EVOLUÇÃO DO ESTUDO DA TEORIA DA ADMINISTRAÇÃO .....	28
2.2 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO CONTEXTO DA EVOLUÇÃO DO ESTUDO DA TEORIA DA ADMINISTRAÇÃO .....	32
2.3 A EVOLUÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA TRIBUTÁRIA .....	36
2.4 MÉTODO DE ANÁLISE DA TRANSIÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA .....	38
2.4.1 FATORES QUE IDENTIFICAM O MÉTODO DE ANÁLISE DA TRANSIÇÃO .....	39
2.4.2 PLANEJAMENTO .....	41
2.4.3 FORMAS DE TRABALHO.....	43
2.4.4 PROCESSO DE DECISÃO.....	47
2.4.5 ESTRUTURA ORGANIZACIONAL .....	51
2.4.6 FORMAS DE COMANDO .....	55
2.4.7 MUDANÇA ORGANIZACIONAL .....	57
2.5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	60
III VALIDAÇÃO DO MÉTODO DE ANÁLISE DA TRANSIÇÃO .....	63

3.1 CONSTRUÇÃO DO INSTRUMENTO DE COLETA DE DADOS .....	65
3.1.1 PLANEJAMENTO .....	66
3.1.2 FORMAS DE TRABALHO .....	67
3.1.3 PROCESSO DE DECISÃO .....	68
3.1.4 ESTRUTURA ORGANIZACIONAL .....	70
3.1.5 FORMAS DE COMANDO .....	71
3.1.6 MUDANÇA ORGANIZACIONAL .....	73
3.2 VALIDAÇÃO DO INSTRUMENTO DE COLETA DE DADOS .....	75
3.2.1 AMOSTRA .....	75
3.2.2 PERÍODO .....	75
3.2.3 APLICAÇÃO DO QUESTIONÁRIO .....	75
3.2.4 RESULTADO DA VALIDAÇÃO DO INSTRUMENTO DE PESQUISA .....	76
3.3 CONSIDERAÇÕES GERAIS .....	79
IV RESULTADOS DA COLETA DE DADOS .....	81
4.1 METODOLOGIA PARA COLETA E ANÁLISE DOS DADOS .....	81
4.1.1 DEFINIÇÃO DA AMOSTRA .....	82
4.1.2 COLETA DE DADOS .....	83
4.1.3 REGISTRO DOS DADOS .....	84
4.1.4 ANÁLISE DAS VARIÁVEIS .....	85
4.2 LOCAL DEFINIDO PARA VALIDAÇÃO DO MÉTODO DE ANÁLISE DA TRANSIÇÃO .....	85
4.3 APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS .....	86
4.3.1 PLANEJAMENTO .....	86
4.3.2 FORMAS DE TRABALHO .....	88
4.3.3 PROCESSO DE DECISÃO .....	90
4.3.4 ESTRUTURA ORGANIZACIONAL .....	92
4.3.5 FORMAS DE COMANDO .....	94
4.3.6 MUDANÇA ORGANIZACIONAL .....	95
4.4 CONSIDERAÇÕES GERAIS .....	96
V. DISCUSSÃO DOS RESULTADOS .....	98
5.1 PLANEJAMENTO .....	99
5.2 FORMAS DE TRABALHO .....	101
5.3 O PROCESSO DE DECISÃO .....	103
5.4 ESTRUTURA ORGANIZACIONAL .....	105
5.5 AS FORMAS DE COMANDO .....	108
5.6 O PROCESSO DE TRANSIÇÃO .....	110
5.7 DISCUSSÃO DA RELAÇÃO ENTRE OS FATORES QUE DEFINEM O MÉTODO .....	112
5.7.1 RELAÇÃO ENTRE FOCO EM RESULTADO E ESTRUTURA ORGANIZACIONAL COM FOCO NO CLIENTE .....	113
5.7.2 RELAÇÃO ENTRE TRABALHO EM EQUIPE E RESULTADO INSTITUCIONAL .....	115
5.7.3 RELAÇÃO ENTRE PROCESSO DE TRANSIÇÃO E TRABALHO EM EQUIPE, DECISÃO COLEGIADA E FORMAS DE COMANDO .....	116
5.8 RECOMENDAÇÕES PARA RETROALIMENTAR O PROCESSO DE GESTÃO DA MUDANÇA .....	117
5.9 CONSIDERAÇÕES GERAIS .....	120
VI. CONCLUSÕES .....	122
6.1 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	123
6.1.1 A QUESTÃO DA TRANSIÇÃO .....	123

6.1.2 AVALIAÇÃO DA METODOLOGIA UTILIZADA PARA VALIDAÇÃO DO MÉTODO DE ANÁLISE DA TRANSIÇÃO.....	125
6.1.3 CONCLUSÕES DA DISSERTAÇÃO EM RELAÇÃO AO OBJETO DA PESQUISA.....	127
6.2 RECOMENDAÇÕES PARA TRABALHOS FUTUROS.....	128
VII - REFERÊNCIAS .....	131

## LISTA DE TABELAS

TABELA 1	Distribuição dos servidores por unidade de trabalho	83
TABELA 2	Comportamento da receita tributária do DF	87
TABELA 3	Fator Planejamento (Questões 1 e 2)	88
TABELA 4	Fator Planejamento (Questão 3)	88
TABELA 5	Fator Formas de trabalho (Questão 4)	89
TABELA 6	Fator Formas de trabalho (Questão 5, com justificativa)	89
TABELA 7	Fator Formas de trabalho (Questão 6)	90
TABELA 8	Fator Processo de Decisão (Atas dos Comitês)	91
TABELA 9	Fator Processo de Decisão (Questões 7 e 8)	91
TABELA 10	Fator Processo de Decisão (Questão 9)	92
TABELA 11	Fator Processo de Decisão (Questão 9 - justificativa)	92
TABELA 12	Fator Estrutura Organizacional (Questões 11 e 12)	93
TABELA 13	Fator Estrutura Organizacional (Questão 12 - justificativa)	93
TABELA 14	Fator Estrutura Organizacional (Questão 13 – questionários dos servidores)	94
TABELA 15	Fator Formas de Comando (Questão 14 – questionário dos líderes)	94
TABELA 16	Fator Formas de Comando (Questão 15 – questionário dos líderes)	95
TABELA 17	Fator Formas de Comando (Questão 16– questionário dos líderes)	95
TABELA 18	Fator Mudança Organizacional (Questões 17 a 20)	96
TABELA 19	Análise do CRECI e do CRC, quanto a qualidade dos serviços da SUREC	108
TABELA 20	Relação entre os parâmetros foco em resultado e foco no cliente interno	114
TABELA 21	Relação entre os parâmetros trabalho em equipe e resultado institucional	116

## LISTA DE QUADROS

QUADRO 1	Quadro teórico de referência	40
QUADRO 2	O processo de adoção de decisões e seus requisitos	48
QUADRO 3	Os papéis do líder, gerente e facilitador	56
QUADRO 4	Questões para cobrir o fator processo de mudança organizacional	74
QUADRO 5	Consolidação das questões do questionário	77
QUADRO 6	Produto Interno Bruto – Brasil	100

## LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1	Comportamento da arrecadação tributária – Distrito Federal	99
GRÁFICO 2	Atividade do servidor associada ao aumento da arrecadação	101
GRÁFICO 3	Percepção do servidor em relação aos quesitos do trabalho em equipe	102
GRÁFICO 4	Percepção do servidor em relação à eficácia do processo de decisão colegiada	104
GRÁFICO 5	Descrição da cadeia cliente/fornecedor	107
GRÁFICO 6	Conhecimento do servidor relacionado ao plano de transição	111

## LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1	Abordagem contingencial	31
FIGURA 2	Processo de decisão nos modelos de gestão com foco em controle e com foco em resultados	49
FIGURA 3	Fluxos de processos verticalizado	53
FIGURA 4	Fluxo de processos horizontalizado	53
FIGURA 5	Cadeia cliente-fornecedor	54
FIGURA 6	Processo de mudança do modelo de gestão com foco em controle para o modelo de gestão com foco em resultados	62
FIGURA 7	Metodologia de análise do processo de mudança	63

## LISTA DE ABREVIATURAS, SIGLAS E SÍMBOLOS

DO – Desenvolvimento Organizacional

CRC – Conselho Regional de Contabilidade

CRECI – Conselho Regional dos Corretores Imobiliários

PIB – Produto Interno Bruto

PNAFE – Programa Nacional de Apoio à Administração Fiscal dos Estados Brasileiros

PROMOTEC – Projeto de Fortalecimento e Modernização da Área fiscal do Distrito Federal

DF – Distrito Federal

SUREC – Subsecretaria da Receita do Distrito Federal

ASDIN – Assessoria de Desenvolvimento Institucional da Subsecretaria da Receita

ASPER – Assessoria de Pessoas e Recursos Materiais

ASTECH – Assessoria de Tecnologia da Informação

ASPAF – Assessoria de Pesquisa e Análise Fiscal

**LISTA DE ABREVIATURAS, SIGLAS E SÍMBOLOS (Continuação)**

GERAR – Gerência de Arrecadação

GEFIS – Gerência de Fiscalização

GEATE – Gerência de Atendimento ao Contribuinte

GETRI – Gerência de Tributação

CODIR – Comitê Diretivo de Administração Tributária da Subsecretaria da Receita

COPER – Comitê Operativo de Administração Tributária da Subsecretaria da Receita

ICMS – Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicações

ISS – Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza

IPVA – Imposto sobre a propriedade de Veículos Automotores

IPTU – Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana

ITBI – Imposto sobre a Transmissão Inter Vivos, de Bens Móveis por Natureza ou Acessão Física e de Direitos Reais sobre Imóveis

ITCD – Imposto sobre a Transmissão Causa Mortis, ou Doação de Bens e Direitos

TLP – Taxa de Limpeza Pública;



## I. INTRODUÇÃO

A evolução das organizações é um processo que ocorre em todos os setores, públicos, privados e não governamentais. Tal processo é sistêmico e continuado, podendo caminhar mais rápido ou mais devagar, dependendo do ritmo impresso por cada uma das partes deste sistema.

“Enquanto os estudos iniciais da administração enfocavam a organização como uma estrutura burocrática, as modelagens mais modernas, como o desenvolvimento organizacional - DO, procuram abordá-lo como uma instituição social. O DO, produto das décadas de 60 e 70, tendo como objetivo a renovação organizacional a partir das pessoas, preconizava a manipulação da organização como um sistema social aberto, um microssistema, em permanente interação com seu ambiente externo, a sociedade, o macrossistema.” (Cury, 2000, p.43)

A abordagem do autor enfatiza a evolução da gestão administrativa, desde os primórdios da sociedade e, principalmente, a partir do nascimento do Capitalismo. Ao descrever esta evolução, o autor caracteriza as principais escolas da teoria administrativa e suas diversas abordagens, ora priorizando o trabalho e a produção, ora as pessoas e a forma de gerenciamento.

### 1.1.1 A MUDANÇA NAS ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS

Segundo Cury (2000), a medida que o estudo da administração se desenvolve, as abordagens tornam-se mais complexas e sistêmicas, como organismos vivos em constante mutação. Entretanto, nem todas as organizações se desenvolveram de acordo com esta perspectiva. As organizações públicas, por exemplo, passaram por um grande período de estagnação, onde se verificou, ao longo do tempo, um desvio de foco de suas funções e objetivos.

Cabe ressaltar algumas características do setor público, segundo Bresser (1999), que motivaram esta discussão sobre a reestruturação.

Uma característica importante a ser considerada está relacionada à forma como os órgãos públicos são criados. A estratégia básica adotada para a sua criação ampliava seu papel social e econômico e provou ser lenta, cara e ineficiente. Não existe, na constituição de um órgão público, uma intenção de se conquistar

mercado ou obter lucro, como ocorre no setor privado. O que existe é uma demanda social, que motiva o Estado a criar os organismos públicos para gerir os recursos, visando satisfazer às necessidades comuns da população. Via de regra as atividades dos organismos públicos são onerosas e não lucrativas. São exemplos destas atividades a educação pública, saúde, infra-estrutura e saneamento básico.

Uma segunda característica a ser considerada diz respeito à prestação de serviço público. O processo é inverso ao do setor privado, porque enquanto uma empresa presta o serviço primeiro para depois cobrar seu pagamento, no serviço público, o cliente (contribuinte) paga pelos serviços, antes deles serem efetivamente prestados. Por sua vez, não há uma ligação direta do imposto que é pago e o serviço que é prestado e, em função da cobrança ser muito vaga e generalizada, ninguém se sente diretamente responsável pela aplicação e recebimento dos serviços públicos dela decorrentes.

Outra característica a ser observada é que o Estado deve atender necessidades coletivas e estas podem não coincidir com as prioridades individuais de cada contribuinte. Desta forma, o cliente (contribuinte) teoricamente está pagando por um serviço coletivo que pode não ser sua necessidade naquele momento.

No caso brasileiro, a máquina administrativa do Governo é, segundo Bresser (1999), muito grande e onerosa e consome grande parte das receitas provenientes dos impostos pagos pelos contribuintes. Tem-se observado, por sua vez, que além de grande, o setor é ineficiente.

Por fim, a última característica que merece destaque, está relacionada à falta de continuidade das ações públicas. Não existe compromisso da administração atual com a anterior porque não há uma administração planejada capaz de orientar o caminho a ser seguido. Cada dirigente que assume os cargos públicos tem seu plano de ação ou proposta de trabalho, na maioria das vezes, não formalizado e não divulgado entre as equipes. Esta prática ocasiona, quando da substituição dos dirigentes, uma ruptura nas atividades até então desenvolvidas e, conseqüentemente, uma mudança, por vezes radical, nos rumos da organização. Todo esse cenário, que se vislumbra na administração pública, produz uma grande insatisfação nos servidores que acabam por não acreditar no que estão fazendo, além de um custo excessivo de implantação de vários projetos, sem o devido retorno.

Todas estas características trazem sérias conseqüências para o setor público, porque o identifica como um órgão ineficiente e oneroso. Diante deste contexto e em função principalmente de uma maior conscientização do cidadão e das pressões econômicas que o Brasil está sofrendo, o setor público está sendo pressionado a mudar. O Estado está abandonando práticas de gestão meramente voltadas para controle e adotando práticas de gestão com foco em resultados e no cliente.

O enfoque em resultados, na administração pública, emergiu com vigor na Grã-Bretanha, em 1979, e contribuiu para tornar o setor público daquele País mais flexível, descentralizado, eficiente e orientado para o cidadão (Bresser, 1999). Cada vez mais a sociedade está exigindo maior efetividade na prestação do serviço público. Internamente, esta pressão é traduzida em transformações, que variam desde a revisão dos processos organizacionais até a busca por resultados e o atendimento às demandas do cidadão.

### 1.1.2 A REFORMA DA ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA

A administração tributária, pela forte interface que faz com o setor produtivo, pode ser considerada o carro chefe neste processo de transformação. Isto se dá porque sua atuação afeta diretamente o desempenho econômico e administrativo das empresas, quando da execução da política fiscal. Órgãos tributários efetivos necessariamente devem buscar alternativas de aumento da arrecadação de tributos, que não aumentem a carga tributária, e de racionalização do gasto público, pois este ônus acaba sendo repassado para o contribuinte.

A ênfase no segmento tributário se dá em função destes órgãos serem, dentro dos Estados Federados e do Distrito Federal, responsáveis pela área de arrecadação de tributos, que são a base para formação dos recursos públicos. É incontestável a percepção comum de que essa área é muito importante para o desempenho global do Governo, o que torna suas ações de extrema relevância, tanto no sentido de arrecadar receitas provenientes de tributos e retorná-los na forma de investimentos almejados pela sociedade, como na preocupação de buscar receitas sem onerar excessivamente a classe produtiva.

Para que os órgãos tributários possam melhor desenvolver suas atividades e, ao mesmo tempo, assumir o compromisso de sempre buscar os melhores resultados

é necessário que suas funções sejam exercidas de forma coordenada, com a definição clara dos objetivos e o compromisso de toda a organização em alcançá-los. Isto porque instituições cuja área de atuação permeiam toda a sociedade, necessariamente, devem estar necessariamente organizadas de forma a resguardar o equilíbrio do sistema.

São inúmeros os estudos, artigos e comentários feitos sobre os gastos do setor público e como estes oneram a produção interna, tornando os produtos nacionais pouco competitivos e, conseqüentemente, inviabilizando as empresas. A solução, pelo menos teoricamente, é simples: deve-se buscar uma administração tributária eficaz que onere menos a sociedade e preste melhores serviços.

Diz-se teoricamente porque, na prática, este processo exige uma grande transformação: a administração tributária terá que sair de um processo com foco em controle, que o torna oneroso, lento e voltado para si mesmo, e deve caminhar para um outro processo voltado para a sociedade e suas constantes necessidades.

Diante do exposto, pode-se verificar que a administração pública terá que empreender mudanças estruturais profundas em seus processos de serviços para atender aos anseios da sociedade. Mudança, no entanto, não significa adotar instrumentos e ferramentas modernas, amplamente utilizados pela administração em geral. Para a administração tributária, a aplicação destes instrumentos e ferramentas devem considerar aspectos culturais inerentes ao serviço público, a fim de que o processo de mudança não seja neutralizado por resistências de servidores e dirigentes, acomodados à inércia de seus trabalhos.

Gaj (1995) afirma que uma das principais preocupações do homem público reside na melhoria da qualidade de vida da população. Chega ao extremo de dizer que se a qualidade de vida pudesse ser melhorada por decreto, sem dúvida isto já teria ocorrido. Porém, em sua análise, ele conclui que qualidade de vida está intimamente associada à produtividade. No caso do Brasil, onde a produtividade e a qualidade de vida são baixos, qualquer incremento na produtividade dos vários fatores, trará, conseqüentemente, uma melhoria na qualidade de vida.

Desse modo, a administração tributária já tem uma direção de atuação. A atuação da Administração Tributária tem reflexos em toda a sociedade, seja em nível de cobrança de impostos e no conseqüente deslocamento de renda, seja pela disponibilização de serviços ou, ainda, pela adoção de novas políticas fiscais e de desenvolvimento. Na execução da política fiscal, as ações da administração

tributária podem contribuir para que haja uma melhor distribuição de renda, de forma mais justa e equânime, elevando simultaneamente o nível de produtividade e a qualidade de vida da população.

A administração tributária consciente de suas deficiências e da importância de seu papel está implementando mudanças em seu modelo de gestão, buscando abandonar o foco meramente de controle e adotando um modelo focado no cumprimento efetivo de seu papel, contribuindo assim para o crescimento e desenvolvimento da sociedade.

### 1.1.3 O MÉTODO PARA ANÁLISE DO PROCESSO DE MUDANÇA NA ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA

A administração pública tributária dos estados brasileiros e do DF está investindo um grande volume de recursos para fortalecimento e modernização de sua área fiscal. Neste processo inúmeras ações foram implementadas, dentre elas a redefinição de seus modelos de gestão.

Ficou evidenciado, a partir das considerações anteriores, que a administração tributária está mudando sua forma de gerenciar. A mudança consiste em adotar uma gestão voltada para resultados e para o cliente. Monitorar e acompanhar o processo de transição do modelo de gestão com foco em controle para o modelo de gestão com foco em resultados é essencial para que a transição ocorra e logre êxito.

Entretanto o que se tem observado, na administração pública em geral, e na tributária especificamente, é que estão sendo adotados novos modelos de gestão, apenas pela edição de novas leis e decretos. Porém não há, nas organizações, unidades responsáveis por monitorar a mudança, controlando sua execução e corrigindo desvios. Desta forma, corre-se o risco de a mudança se restringir tão somente a adotar estruturas modernas no papel, que não passam de adaptações das estruturas antigas.

É importante definir ferramentas que possibilitem monitorar e controlar o processo de mudança na administração pública. Sem estas ferramentas, não será possível saber para onde a organização está indo, tornando os esforços de mudança pouco produtivos, em termos de resultados efetivos.

## **1.2 JUSTIFICATIVA**

Definir novos modelos de gestão na administração pública significa abandonar um paradigma burocrático, voltado essencialmente para controle, e adotar uma postura burocrática mais efetiva, com foco no cliente e em resultados. Trata-se, desta forma, de uma mudança estrutural de grande significância. Neste contexto, a mencionada mudança precisa ser gerenciada, de tal sorte que a transição não se materialize com grandes traumas para a instituição e produza serviços em um nível de efetividade satisfatório junto à sociedade.

Por sua vez, para se garantir uma transição eficiente é necessário desenvolver um método capaz de analisar o processo da mudança. Tal método é importante como instrumento realimentador do processo de gestão da mudança, pois irá fornecer informações em relação a cada passo dado, de forma a assegurar que se está andando no caminho certo.

Este estudo irá propor e validar este método de análise do processo de mudança do modelo de gestão com foco em controle para o modelo de gestão com foco em resultados, na administração tributária. Neste sentido, será de grande valia para os órgãos tributários da administração pública, visto que fornecerá um instrumento que irá permitir analisar o processo de transição com segurança. Tais aspectos servirão como parâmetro ou diretriz para a definição de um plano de transição mais consistente.

## **1.3 OBJETIVOS**

Apresentam-se a seguir os objetivos geral e específicos deste estudo, que servirão de parâmetros para o desenvolvimento da pesquisa.

### **1.3.1 GERAL**

Propor e validar um método para análise da transição, do modelo de gestão com foco em controle para o modelo de gestão com foco em resultados, na administração pública tributária, subsidiando a gestão do processo de mudança.

### **1.3.2 ESPECÍFICOS**

- ✓ Identificar os referenciais teóricos que caracterizam o modelo de gestão com foco em controle e o modelo de gestão com foco em resultados;

- ✓ Definir os fatores que caracterizam cada modelo e possibilitam a análise do processo de mudança;
- ✓ Definir o método de análise do processo de mudança;
- ✓ Aplicar este método em um órgão da administração pública, coletando informações sobre o processo de mudança;
- ✓ Discutir as informações obtidas com a aplicação do método, apontando a forma como este método irá realimentar o processo de mudança;
- ✓ Discutir a validade do modelo proposto.

## 1.4 DEFINIÇÕES

Para um melhor entendimento do presente trabalho é necessário definir alguns conceitos, que serão largamente utilizados neste estudo. Tais conceitos estão relacionados a seguir.

**MODELO ESTRUTURAL E DE GESTÃO:** O modelo estrutural, neste trabalho, compreende “os elementos de trabalho, as diversas operações de produção, .... o sistema de organização do trabalho, o processo produtivo, a organização da produção.” (Cury, 2000, p.217) Este conceito reforça as definições da consultoria que elaborou a proposta de mudança do modelo de gestão da administração tributária. Segundo a consultoria, a reorganização proposta está orientada através da visão de seus processos de trabalho.

Quanto ao modelo de gestão, considera-se a definição da empresa Boucinhas & Campos (1999, p.53) de que “o modelo de gestão concebido se concretiza através da definição de um arranjo estrutural, enquanto resultado de um processo através do qual a autoridade é distribuída, as atividades e recursos necessários definidos, desde os níveis mais operacionais até a alta administração e um sistema de comunicação é delineado, permitindo que as pessoas realizem as atividades previstas e exerçam a autoridade que lhes compete para o atingimento dos objetivos organizacionais delimitados pelo seu negócio e missão”.

**RESULTADOS ORGANIZACIONAIS:** Resultados organizacionais, para fins deste trabalho, são aqueles relacionados ao aumento da receita tributária, ao melhor atendimento ao contribuinte e à efetividade da ação fiscal.

**MODELO DE GESTÃO BUROCRÁTICO:** Para fins deste trabalho, considerar-se-á modelo de gestão burocrático, aquele essencialmente voltado

para controle, caracterizando uma distorção da burocracia, segundo Weber (1.978).

**MODELO DE GESTÃO GERENCIAL:** Modelo de gestão gerencial, para fins deste trabalho, é o modelo burocrático perfeito, preconizado por Weber. Tal modelo tende a organizar com propriedade a instituição, prima pela produtividade, pela racionalização dos recursos e pela obtenção de resultados. O termo “gerencial” está sendo importado dos conceitos técnicos, adotados por Bresser (2001), em seus ensaios voltados para a reforma do Estado.

## **1.5 LIMITES DO TRABALHO**

Este trabalho não identificará nenhum contribuinte especificamente, pela própria limitação legal, de sigilo fiscal. Desta forma, os dados secundários que serão disponibilizados serão aqueles de conhecimento público.

Não se pretende neste trabalho analisar todas as metodologias de análise de processos, visto que a Subsecretaria da Receita, no contexto de um projeto de modernização, reestruturou o órgão, adotando um modelo estrutural focado em processos e um modelo de gestão com foco em resultado. Neste sentido, o que se pretende é avaliar estes dois modelos, para verificar a efetividade deles na gestão pública, traçando um comparativo com o modelo burocrático anterior.

O processo de análise, neste contexto, é indutivo, visto que a partir da análise de um órgão tributário, será avaliado o modelo de gestão para a administração pública, em geral. Entretanto, órgãos da receita, das diversas Unidades da Federação, não farão parte deste trabalho.

O trabalho irá abordar aspectos da administração estratégica e do planejamento como referenciais para a reorientação do órgão e para definição de seus objetivos. Porém, o trabalho não pretende entrar detalhadamente nestes assuntos, visto tratar-se de matérias de grande amplitude. Este trabalho concentrar-se-á na melhoria contínua dos processos, como forma de otimizar os resultados institucionais das organizações públicas.



## 1.6 ESTRUTURA

Este trabalho está dividido em seis partes. O primeiro Capítulo faz uma pequena introdução do mesmo, definindo objetivo, amplitude e bases de pesquisa.

Para fins didáticos, no Capítulo 2, será feito, primeiramente, um arcabouço da evolução do estudo da teoria da administração, buscando contextualizar os fatos históricos que motivaram as evoluções das teorias e, ainda, demonstrar teoricamente a aplicabilidade dos conceitos de cada Escola, nos dias atuais.

A revisão bibliográfica compreenderá, ainda, um levantamento de conceitos preconizados por autores renomados, acerca dos modelos de gestão, com foco em controle e em resultados. Os conceitos e as conclusões dos trabalhos abordados servirão de base para fundamentar esta pesquisa.

O Capítulo 3 apresentará os métodos e materiais de pesquisa, que servirão de base para a validação do método proposto. Neste capítulo serão definidos os parâmetros de análise e os instrumentos para coleta dos dados.

Já o Capítulo 4 apresentará os resultados da coleta de dados, tabulados de forma a facilitar sua análise. Neste capítulo será apresentada, quando necessária, uma explicação superficial dos dados consolidados, que servirá de base para a análise feita no Capítulo 5.

O Capítulo 5 fará uma análise da aplicabilidade dos modelos, a partir dos resultados da pesquisa. Nesta análise serão definidos os pontos onde o modelo foi inteiramente aceito e aplicado e aqueles outros onde não houve aplicabilidade. Neste último caso, serão identificadas as razões que motivaram a não aplicabilidade do novo modelo de gestão, a fim de se sugerir novas estratégias de aplicação ou, se for o caso, a adequação destes pontos para melhor absorção pela organização. Desta forma, este capítulo poderá fornecer subsídios para a apresentação de um modelo de gestão mais adequado à administração pública tributária.

Por fim, o capítulo 6 apresentará as conclusões do trabalho de pesquisa e as sugestões para trabalhos futuros.

## **II - MODELOS ORGANIZACIONAIS DE GESTÃO: EVOLUÇÃO E CARACTERÍSTICAS**

O atual milênio começou introduzindo um alto grau de eficiência, eficácia e efetividade das organizações empresariais, a fim de que elas pudessem permanecer atuantes, competindo em um mercado cada vez maior, globalizado e complexo.

O que se tem notado, de acordo com os indicadores econômicos (Revista Exame, 2001), é que as empresas brasileiras conseguiram recuperar-se dos freqüentes solavancos da economia. André e Mano (Revista Exame, 2001) afirmam que esta recuperação demonstra que as empresas brasileiras possuem uma dose significativa de criatividade e capacidade de adaptação, o que possibilita superar os contratempos ambientais, sociais e econômicos.

Este comportamento das empresas é reflexo da necessidade de competir, de manter-se em um mercado globalizado. Drucker (2001) ressalta que em uma economia competitiva, o que determina o sucesso de uma empresa é a qualidade e o desempenho de seus administradores. O desempenho, por sua vez, está orientado, nas empresas brasileiras, por um alto investimento em Pesquisa e Desenvolvimento, em tecnologia e modernização, em marketing. As empresas, agregando capacidade gerencial a recursos tecnológicos de ponta, estão se transformando, de tempos em tempos, mudando sua forma de produzir e de fazer negócios.

Se por um lado existem as empresas, buscando as melhores técnicas e tecnologias, por outro está o setor público, lento, oneroso e ineficiente. No entanto estes dois agentes econômicos integram um mesmo sistema e se não caminharem no mesmo ritmo, tende a atrapalhar-se mutuamente.

A administração tributária, por sua vez, faz parte da estrutura do setor público e é responsável pela execução de política fiscal. Por muitos anos esta unidade também permaneceu estagnada, tornando-se uma máquina administrativa onerosa e ineficiente. Segundo Bresser (1999, p.22),

“na década de 80, logo após a eclosão da crise de endividamento internacional, o tema que prendeu a atenção de políticos e formuladores de políticas públicas em todo mundo foi o ajuste

estrutural ou, em termos mais analíticos, o ajuste fiscal e as reformas orientadas para o mercado”.

Pelas razões apontadas por Bresser, a administração tributária tornou-se o carro chefe que puxa o setor público para um estágio mais moderno de administração. Isto porque esta unidade possui as competências para arrecadar receitas provenientes dos impostos, sendo estes pagos por empresas e cidadãos. A interação da administração pública com o setor produtivo, desta forma, é muito grande, e exige que aquelas tenham os mesmos níveis de atualização tecnológica e administrativa destas, para garantir a perfeita cooperação.

Ainda segundo Bresser, modernizar o Estado é uma questão urgente, mas não com a idéia fixa de aumentá-lo ou diminuí-lo, e sim com o objetivo de torná-lo um ente que atenda às necessidades coletivas da sociedade e defina políticas que realmente levem a nação a um desenvolvimento sustentado. Neste sentido, o Estado, e principalmente a administração tributária, está buscando as melhores práticas de gestão que melhorem seu desempenho e seus resultados fiscais e sociais.

O autor sugere que a administração tributária deve abandonar o modelo de gestão voltado meramente para controle, para adotar um modelo com foco no cliente e em resultados. Alguns órgãos de administração tributária já se convenceram desta necessidade e estão empenhando-se nesta transição.

As iniciativas de mudança, no entanto, estão muito pontuais, carecendo de ferramentas que analisem, orientem e controlem o processo de gestão da mudança, de forma a corrigir desvios e otimizar esforços.

Esta pesquisa está orientada a estudar e validar um método de análise do processo de mudança, a partir dos fatores que diferenciam o modelo de gestão com foco em controle e o modelo de gestão com foco em resultados.

O Capítulo está dividido em cinco partes: aspectos teóricos e contexto histórico que motivaram as mudanças e transformações na administração geral, pública e tributária; definição dos fatores que diferenciam os modelos de gestão; considerações finais.

## 2.1 A EVOLUÇÃO DO ESTUDO DA TEORIA DA ADMINISTRAÇÃO

Segundo Koontz e O'Donnell (1973, p.7), entende-se por administração "a realização de objetivos desejados, mediante o estabelecimento de uma ambientação propícia ao desempenho de pessoas que operam em grupos organizados".

Os autores ressaltam que o homem, pela sua própria limitação, tem associado-se a outros homens para conseguir alcançar seus objetivos comuns. Ao associar-se, o homem consegue alcançar seus objetivos mais rápido, despendendo menos energia e recursos. Por sua vez, é essencial que exista, dentro do grupo, a administração, envolvendo as funções de planejamento, organização, designação de pessoas, direção e controle. Isto, segundo os autores, vale para todo tipo de associação, independente de seus objetivos serem comerciais, sociais ou militares.

As ciências sociais não têm avançado tão rápida e efetivamente quanto as ciências físicas e biológicas. Afirmam, ainda, que a ineficiência e o desperdício estarão presentes, enquanto a administração, como ciência, não evoluir, a ponto do homem conseguir "dominar os recursos humanos e coordenar atividades das pessoas" (Koontz e O'Donnell, 1973, p.8).

Taylor (1911), considerado o fundador da moderna administração científica, desenvolveu um estudo denominado Estudo de Tempo e Movimento, que enfatizava a eficiência dos seres humanos e das máquinas. Com este estudo, Taylor começa a impor a aplicação de métodos científicos para resolução de problemas de administração.

Entretanto, segundo Koontz e O'Donnell (1973), Fayol pode ser considerado o verdadeiro pai da moderna teoria da administração. A monografia de Fayol analisa o processo da administração, definindo seus princípios gerais. Considera ainda os predicados do administrador e a necessidade deste ser preparado academicamente e na prática para o cargo.

Taylor e Fayol foram os fundadores da Escola Tradicionalista ou Operacional.

Cury (2000) reforça que os primeiros estudos de administração, nas décadas iniciais do século XX, foram relacionados aos processos de trabalho e a produtividade. Neste contexto surge a primeira Escola de Teoria da Administração - a Escola Tradicionalista, precursora desta filosofia, onde o estudo e práticas administrativas estavam concentrados na estrutura organizacional, na departamentalização e na especialização do trabalho.

O autor ressalta, ainda, que a Escola Tradicionalista fazia uma rígida separação entre política e administração, onde o processo administrativo estava totalmente desassociado do processo político.

Outra característica observada pelo autor está relacionada ao objetivo básico da Escola Tradicionalista: a economia e a eficiência. Ressalta-se que este objetivo está coerente com o foco da escola - processos e produtividade.

Weber (1966) fundamenta a organização burocrática no princípio da autoridade racional legal. Segundo o autor, o tipo mais puro de exercício da autoridade legal é aquele que emprega um quadro administrativo burocrático, onde existe o chefe supremo, revestido de autoridade para comandar e fazer os subordinados cumprirem suas determinações.

Ainda segundo Weber (1966, p.22),

“o tipo burocrático mais puro de organização administrativa [...] é capaz, numa perspectiva puramente técnica, de atingir o mais alto grau de eficiência e neste sentido é, formalmente, o mais racional e conhecido meio de exercer dominação sobre os seres humanos”.

Desta forma o autor define os atributos organizacionais que, presentes, constituem a forma burocrática da organização:

- ✓ divisão do trabalho;
- ✓ hierarquia de autoridade;
- ✓ normas extensivas;
- ✓ separação entre administração e propriedade;
- ✓ salário e promoção com base em competência técnica

Inserida no contexto da escola tradicionalista, a administração burocrática está fundamentada no exercício da dominação baseada no saber. Segundo Weber (1966) este é o traço que a torna racional.

Weber (1966) ressalta que as conseqüências da dominação burocrática são:

- ✓ base de recrutamento ampla;
- ✓ formação profissional prolongada;
- ✓ espírito de impessoalidade formalista, sem atenção para as considerações pessoais.

Dando continuidade a retrospectiva histórica da Administração, como ciência, Cury (2000) apresenta a Escola Behaviorista. Esta escola surgiu após o final da 2ª

guerra e introduz novos enfoques à teoria da administração, relacionados ao comportamento humano e a organização informal.

Esta análise, segundo Koontz e O'Donnell (1973), está relacionada ao fato de empresas e organizações, em geral, fazerem coisas por meio das pessoas e, por isto, estas pessoas devem estar motivadas, para produzirem melhor. Conseqüentemente, os administradores, responsáveis por utilizar as pessoas para alcançar objetivos grupais, devem entender estas pessoas, para poder tirar delas o máximo de produtividade.

Para Cury (2000), a Escola Behaviorista procura:

- ✓ unir política e administração;
- ✓ tratar administração como ciência e arte;
- ✓ focar a eficácia e não a eficiência;
- ✓ fazer com que a liderança e a autoridade seja legitimada pelo grupo e não imposta;
- ✓ passar do processo de decisão individual para o coletivo;
- ✓ institucionalizar o planejamento.

A partir das décadas de 50 e 60, inicia-se uma aproximação entre as escolas tradicional e behaviorista, buscando associar aspectos positivos da administração formal e informal. Este movimento recebeu o nome de Movimento Estruturalista e seu grande mérito foi considerar as duas escolas como complementares e não como excludentes (Cury, 2000).

A administração pública não absorveu os conceitos do movimento estruturalista. Segundo Bresser (1999), houve um desvio dos excedentes da economia para os capitalistas e os burocratas, aqueles protegidos por estes, que ao longo do tempo foram se fundindo, tornando-se os mesmos atores. Desta forma surgiram novas formas de apropriação privada de fatia do patrimônio público.

Não houve interesse do Estado, por meio do Governo, em absorver as práticas da escola behaviorista, visto que seus valores estavam distorcidos: não havia preocupação com a eficácia da prestação do serviço público, mas sim com interesses pessoais.

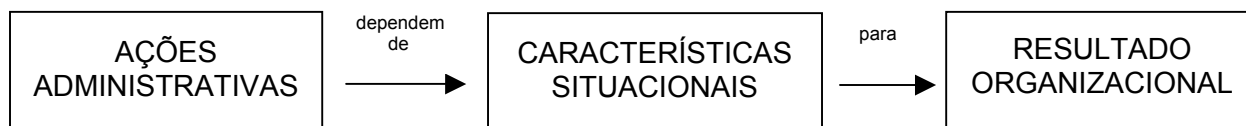
Finalmente, surge a abordagem contingencial, com ênfase no ambiente externo - cliente, concorrência e órgãos reguladores. Esta abordagem ajuda o administrador a compreender "como pessoas, tarefas, tecnologia, administração e ambiente encaixam-se e como são dependentes uns dos outros" (Cury, 2000, p.53).

Para o autor, organizações fazem parte de um sistema e, neste sentido, interagem com ele de diversas formas.

Hamel (2000) ressalta que organizações, dentro de um mesmo sistema, apresentam características de desenvolvimento semelhantes, visto que o processo de evolução não ocorre, como muitos autores pensavam, no interior de cada organização. Este processo é sistêmico e ocorre simultaneamente, em todas as suas partes.

A Figura 1 mostra, por meio de um fluxograma, como é feita a análise da organização, segundo a abordagem contingencial.

FIGURA 1  
A abordagem contingencial



Fonte: Cury (2000, p.53)

A análise contingencial, segundo Cury (2000), condiciona as características organizacionais às características ambientais, ressaltando que não existe uma forma padrão de se organizar. Tudo depende do ambiente e de como este afeta a organização em um determinado momento.

A administração pública tributária não conseguiu, tampouco, evoluir para a abordagem contingencial, focando o cidadão e a sociedade como principais agentes condicionadores de seu desempenho. Em contrapartida, segundo Bresser (1999), como resposta à crise do Estado, os órgãos públicos tributários, e tantos outros, foram coagidos a derrubar seus muros e se mostrar para a sociedade. Neste processo emergiu a administração pública gerencial, como modo de enfrentar a crise fiscal, minimizar custos da administração e proteger o patrimônio público da corrupção aberta.

Para fins deste trabalho, fez-se um rápido resgate da evolução histórica da administração. Com isso, pode-se verificar que os primeiros estudos científicos de Administração priorizavam a produção e o capital, princípios defendidos pela Escola Tradicionalista; posteriormente, os administradores começaram a perceber a importância do homem, no processo de produção e assim surgiu a Escola Behaviorista; e, finalmente, surge a análise contingencial, que impõe uma nova

percepção, agora dos recursos tecnológicos e do ambiente. A partir desta evolução, empresas e instituições públicas foram adequando suas estruturas organizacionais, com base nestes novos conceitos, a fim de buscarem mais efetividade para os seus negócios.

## **2.2 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO CONTEXTO DA EVOLUÇÃO DO ESTUDO DA TEORIA DA ADMINISTRAÇÃO**

A administração pública acompanhou, em parte, segundo Bresser e Spink (2001), a evolução do estudo da teoria da administração. Em parte porque existe um *gap* entre a administração privada e a pública. Enquanto a primeira responde mais rapidamente às alterações externas e adapta-se com mais flexibilidade, a segunda é mais rígida e, desta forma, demora mais tempo para se ajustar. Neste sentido, a administração pública encontra-se defasada em relação à administração do setor privado.

Bresser (1999, p. 15) afirma que “a crise do Estado que marca o último quartil do século XX abriu oportunidade para dois tipos de respostas. Nos anos 80, assistimos à onda neoconservadora com sua proposta do Estado mínimo; nos anos 90, torna-se claro o irrealismo da proposta neoliberal, e começa o movimento em direção à reforma ou, mais propriamente, a reconstrução do estado se torna dominante. Reconstrução que é necessária quando promove o ajuste fiscal, o redimensionamento da atividade produtiva do Estado e a abertura comercial”.

Przeworski (1996) e Kettl (1996) discutem os objetivos e dilema da reforma do Estado, a partir da constatação de que a administração pública, ao longo dos anos, tem atuado de forma muito segmentada e ineficiente, comprometendo sobremaneira seus resultados operacionais e estratégicos. Przeworski afirma que a meta da reforma é construir instituições que fortaleçam a capacidade do aparelho estatal de fazer aquilo que deve fazer e o impeçam de fazer aquilo que não deve fazer.

Segundo Kettl, a sociedade tem cobrado, cada vez mais, um melhor desempenho dos órgãos públicos. Tal desempenho requer uma mudança de foco: de controle para resultados. O autor reforça que são dois problemas persistentes e conexos: o primeiro é fazer com que o estado trabalhe bem com baixo custo; o segundo diz respeito à questão de decidir o que o Estado deve fazer e o que não deve fazer.



Existe uma cultura estabelecida – aspecto estrutural – que não pode ser alterada por decretos. Um exemplo está relacionado à postura dos servidores públicos, que apresentam baixa produtividade, falta de engajamento e pouco compromisso com o resultado de seu trabalho. Em outras palavras, segundo Diniz (1999, p.34) “a baixa eficácia do Estado Brasileiro é, assim, um traço estrutural e não apenas reflexo de problemas de natureza conjuntural”.

A reestruturação do Estado implica uma administração pública efetiva, que busque os melhores investimentos, porque a sociedade não aceita mais que suas contribuições sejam gastas de forma irresponsável. Melhores investimentos, por sua vez, estão associados a adquirir o melhor produto ou serviço, com um menor custo e com análise prévia de necessidade. Segundo Bresser (1999), é agir conscientemente adquirindo patrimônio público e protegendo-o.

Segundo o autor, a administração pública perpassou três estágios de evolução: patrimonialista, burocrático com foco em controle e burocrático com foco em resultados. O patrimonialismo se caracterizou pela incapacidade dos gestores em distinguir o patrimônio público de seus bens privados. Este tipo de administração culminava em corrupção e nepotismo, porque atribuía ao gestor supremacia de decisão e de administração dos recursos.

Bresser (1999, p.26-7) afirma que a administração pública burocrática veio como forma de organizar o Estado e de distinguir o patrimônio público do privado. Segundo o autor, a administração do Estado pré-capitalista era patrimonialista, onde não se verificava uma clara separação do patrimônio público e privado. "A democracia e a administração pública burocrática surgiram como principais e eficientes instituições para proteger o patrimônio público contra as privatizações do Estado".

Resumidamente, Bresser e Spink (2001) ressaltam que a burocracia protege o Estado do nepotismo e da corrupção, usando como instrumento um sistema administrativo impessoal, formal e racional.

Segundo Weber (1978, p.13), o surgimento da burocracia foi motivado, ainda, pela busca da eficiência, alcançada por meio da racionalidade dos processos de trabalho. Desta forma, a burocracia pressupõe autoridade e subordinação. O autor ressalta que "a administração burocrática significa, fundamentalmente, o exercício da dominação com base no saber". Neste caso a burocracia pode ser aplicada a todas as atividades, por meio da especialização do trabalho.

A principal característica da administração pública burocrática foi a definição da superioridade da autoridade racional-legal sobre o poder patrimonialismo. Paralelamente, a administração pública burocrática definiu o controle hierárquico e formalista dos procedimentos. "As dimensões gigantescas que tendem a adquirir as instituições e a sua proliferação em todos os setores de atividades fizeram da burocracia uma instituição dominante" (Weber, 1978, p.09).

Entretanto, à medida que o Estado foi ampliando suas funções sociais e econômicas, requerendo com isto mais efetividade e agilidade na prestação do serviço público, este sistema provou ser lento, oneroso e ineficiente. Este fato se deveu principalmente pela importância dada as ferramentas de controle, que passaram a ter supremacia sobre os resultados da instituição, em relação ao atendimento da sociedade.

Em conseqüência, surgiu, em meados do século XX, a proposta de reforma da administração pública burocrática, como modo de enfrentar a crise fiscal e como estratégia para reduzir custos e tornar mais eficiente a atuação do Estado, na configuração que ele se apresentava (Bresser e Spink, 2001). A sugestão dos autores é transformar a administração pública burocrática, com foco em controle, em outra, com foco em resultados.

A administração pública com foco em resultados surge em um momento de crise na administração pública. Tenório (1998) afirma que este momento de turbulência é enfrentado tanto por empresas públicas como privadas, em função das grandes mudanças que o mundo está se submetendo. Por conseguinte, esta crise era universal, sendo que no Brasil ela apresentava características próprias.

Silva (2000) ressalta aspectos como o esgotamento do modelo de produção padronizado e em série, dentre outros, como motivadores para a atual crise. Este esgotamento provocou um deslocamento da força de trabalho para os setores de serviços, ampliando, desta forma, o setor terciário. Hoje este setor responde por mais de 50% da atividade econômica.

Segundo Giansi e Corrêa (1996, p.32), "as principais características das operações de serviço são:

- ✓ a intangibilidade dos serviços;
- ✓ a necessidade da presença do cliente ou um bem de sua propriedade;
- ✓ o fato de que geralmente os serviços são produzidos e consumidos simultaneamente".

O crescimento do setor terciário tem levado empresas a mudar seus processos de forma a criar um grau de interação maior com o cliente. As empresas mais bem sucedidas conhecem seus clientes e suas necessidades.

O contribuinte tornou-se mais consciente, tem reclamado mais e, pela proximidade com o prestador de serviços, tem visto muitas de suas reclamações atendidas. Este fato reforça seu comportamento de sempre exigir mais e melhor.

Silva (2000) continua afirmando que a maioria dos países vivia problemas em função do próprio desenvolvimento da sociedade. Este desenvolvimento tornava a sociedade cada vez mais exigente e complexa. Conjugado a isto, o acelerado desenvolvimento tecnológico contribuiu, também, para o surgimento de novas empresas caracterizadas pela informação.

No caso do Brasil, no entanto, outros fatores contribuíram para agravar este momento de crise em que encontrava a administração pública: o sucateamento tecnológico da administração pública, aliado ao seu quadro de servidores pouco qualificado e motivado. O Governo, por sua vez, atuava no setor econômico ora ativamente, ora como agente regulador. Com isto o setor público acabava interferindo no processo natural da economia, com regulações destinadas a encobrir sua ineficiência na gestão desta atividade tipicamente privada. Segundo Tenório (1998, p.10), as organizações públicas sofrem com as crises, mas por outro lado geram mais crise "pela forma com que estão estruturadas e pela formação de seus administradores".

Aliado a esses fatores tinha-se ainda a cultura do Governo paternalista. As unidades federadas, na certeza de sempre conseguir recursos federais para financiar seus projetos, não estavam acostumadas a buscar eficiência e zelo no trato com a "coisa" pública. O paternalismo envolvia, também, socorro a empresas financeiramente deficientes, defendendo a política de que os lucros são capitalizados e os prejuízos, socializados.

Porém a situação econômica do país mudou drasticamente nos últimos anos, em decorrência da estabilização da moeda e de uma política monetária mais rígida. Estas medidas econômicas afetaram drasticamente o setor produtivo que, aliado ao desenvolvimento tecnológico, provocaram um grande desemprego. A globalização, por sua vez, introduziu mudanças nos padrões de qualidade dos produtos brasileiros, afetando muito o seu preço final.

A escassez de recursos na sociedade refletiu, também, no Setor Público. Por consequência, o Governo Federal passou a não mais financiar projetos estaduais e, ainda, passou a exigir a auto-suficiência destes estados. Há uma exigência premente de equilíbrio fiscal das contas públicas (Bresser e Spink, 2001).

Neste contexto, a modernização no setor público tornou-se mais do que necessária, não somente no aspecto tecnológico, mas, principalmente, no desenvolvimento e aperfeiçoamento do servidor. Com o conhecimento se renovando na velocidade que está atualmente, é necessária a adoção de um processo de aprendizagem continuado que vise dar ao servidor, dentro da administração pública, condições de gerenciar a “máquina” com efetividade. Tenório (1998, p.10) propõe uma mudança de paradigma para o gerente público: "da formação de gerentes com pensamento rígido, devemos passar à formação de gestores públicos com pensamento estratégico e capacidade criativa".

A administração burocrática com foco em resultados, desta forma, surge como proposta de reforma do Estado. Segundo Bresser e Spink (2001, p. 28-9),

“A administração pública gerencial é orientada para o cidadão e para a obtenção de resultados; pressupõe que os políticos e os funcionários são merecedores de grau limitado de confiança; como estratégia, serve-se da descentralização e do incentivo à criatividade e a inovação; e utiliza o contrato de gestão como instrumento de controle dos gestores públicos [...] Enquanto a administração pública burocrática é auto-referente, a administração pública gerencial é orientada para o cidadão”.

Ressaltam os autores que é óbvia a supremacia da administração pública voltada para resultados sobre aquela voltada para controle, visto que a primeira reduz o gasto público, aumenta a eficiência dos processos e otimiza o resultado institucional (Bresser e Spink, 2001).

### **2.3 A EVOLUÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA TRIBUTÁRIA**

Uma vertente do serviço público é a administração tributária, concentrada nos órgãos fazendários, envolvendo todas as esferas de governo: federal, estadual e municipal. A competência destes órgãos é prover o governo de recursos públicos necessários para financiar seus gastos e investimentos.

A necessidade de recursos públicos em montante cada vez maior faz com que estes órgãos da administração pública tenham uma importância significativa, dentro do governo, como um todo. Para que os órgãos tributários possam cumprir o seu papel, eles devem lançar impostos, cobrá-los e garantir que os devedores cumpram suas obrigações tributárias. Neste processo, a interação destes órgãos com o setor produtivo da economia é intensa.

Enquanto os demais órgãos da administração pública têm competências restritas a um território específico, exercendo atividades nas áreas de saúde, educação, transporte e segurança, entre outras, as competências da administração tributária extrapolam o seu território. Isto ocorre em função da administração tributária estar voltada para a cobrança de tributos, decorrentes das operações comerciais com mercadorias e serviços, em um mundo de negócios não mais limitado a fronteiras geográficas.

A administração pública tributária apresentava uma estrutura essencialmente legalista, organizada hierarquicamente e com forte preocupação em controle. Tratava-se de uma organização de comando centralizado, com poder decisório concentrado em um único agente.

O fluxo de processo, por sua vez, era verticalizado, onde os servidores prestavam contas de seu trabalho ao chefe imediato e não ao cliente interno ou externo. Não se verificava a interação entre as áreas, o que provocava conflito de decisões e re-trabalho.

Estes órgãos encontravam-se sucateados tecnologicamente e despreparado para ocupar seu espaço com a competência que lhes era requerida. Diante deste quadro de sucateamento da administração tributária e da constante modernização do setor produtivo, podia-se observar um distanciamento grande entre estes setores, o que dificultava muito o desempenho dos agentes na busca de recursos públicos (PROMOTEC, 1996).

Para diminuir o *gap* entre o setor privado e a administração tributária, os estados e o DF firmaram convênio com o Governo Federal, por meio do Ministério da Fazenda, para integrarem-se ao Programa Nacional de Apoio à Administração Fiscal para os Estados Brasileiros - PNAFE. Tal Programa é financiado com recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID e visa promover o fortalecimento e a modernização destas áreas, nos estados e no Distrito Federal.

Para Mintzberg (2001, p.140-2), não existe "uma melhor maneira de estruturar uma organização [...] existe, sim, uma maneira correta, que considera os aspectos peculiares da organização e as características dos clientes e do ambiente". Existe, ainda, uma maneira errada, quando se tenta moldar a organização a padrões predefinidos, que na grande maioria das vezes não são os ideais para o seu pleno desempenho. O autor afasta a idéia de "uma melhor maneira" e se aproxima da idéia de que "tudo vai depender de", conhecida como teoria contingencial.

Defende Mintzberg (2001) que não existe um modelo burocrático padrão, aplicável a qualquer organização pública. Tais modelos vão sofrendo alterações no momento de sua implementação, a fim de se adequarem às especificidades locais.

Atentos às colocações de Mintzberg, Bresser e Spink (2001) definiram um modelo de gestão, com diretrizes que eles denominaram mais "gerenciais". Teoricamente, analisando-se características organizacionais em confronto com estas diretrizes, é possível identificar o momento histórico que cada organização pública está vivendo.

A empresa Boucinhas & Campos (1998) propõe substituir o foco da administração pública, de controle para resultados, conforme preconiza Mintzberg (2001). Entretanto, o modelo proposto pela empresa apresenta características próprias, que o personaliza como modelo estrutural e de gestão aplicável à administração pública tributária.

Tal modelo vem sendo efetivamente implantado em algumas Secretarias de Fazenda Estaduais, nos últimos cinco anos. Entretanto, após a implantação, pode-se observar que o processo de mudança não está sendo gerenciado, em termos de monitoramento e avaliação, e por esta razão muitos aspectos não foram absorvidos pela instituição ou por parte dela.

## **2.4 MÉTODO DE ANÁLISE DA TRANSIÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA**

A transição do modelo de gestão com foco em controle para o modelo de gestão com foco em resultados, na administração tributária, não é um processo natural e simples. Pela própria característica da administração pública, muito centrada em controle e sem flexibilidade para mudanças, esta transição deve ser criteriosamente monitorada e avaliada, para que os esforços de mudança não sofram resistências que comprometam o processo.

Neste sentido, é importante definir uma equipe para gerenciar o processo de mudança, totalmente respaldada pelo topo da organização. É importante, ainda, dar condições de trabalho para esta equipe, definindo ferramentas que possibilitem analisar o processo de mudança de forma a fornecer informações que realimentem o processo de gerenciamento da mudança.

O que se observa, na administração tributária, é que não existe um método para analisar o processo de mudança e, em função desta lacuna, a avaliação da transição está sendo feita de forma empírica e não sistematizada. Por sua vez, a análise sistematizada da transição permite monitorar, avaliar e corrigir rumos, constituindo-se em um importante instrumento de gerenciamento da mudança.

É possível desenvolver um método científico de análise do processo de mudança, a partir da identificação de fatores que caracterizam a gestão. Este trabalho irá identificar tais fatores e os respectivos comportamentos que diferenciam o modelo de gestão com foco em controle do modelo com foco em resultados. e, a partir desta identificação, será possível monitorar e controlar a transição, de forma efetiva e mais científica.

#### 2.4.1 FATORES QUE IDENTIFICAM O MÉTODO DE ANÁLISE DA TRANSIÇÃO

Por meio da evolução histórica da administração pública, pode-se observar uma tendência em mudar a forma de gerenciamento da “máquina”, adotando um modelo mais voltado para resultados e para o cliente. “Administração pública gerencial está associada a uma mudança na estratégia de gerência e esta nova estratégia deve ser posta em prática em uma estrutura administrativa reformada. A idéia geral é descentralizar, delegar autoridade” (Bresser, 2001, p.33).

A empresa Boucinhas & Campos foi contratada, no âmbito do PNAFE, para estudar e propor um novo modelo estrutural e de gestão, que propiciasse à administração pública tributária trabalhar com mais agilidade e efetividade, com foco em reduzir gastos públicos e aumentar eficiência. O trabalho da consultoria culminou em uma proposta de transição de um modelo burocrático essencialmente voltado para processos e controle para outro mais voltado para o cliente e para resultados.

A partir do estudo da literatura e da consultoria realizada pela empresa Boucinhas & Campos, a contribuição desta dissertação é apresentar um método de análise da transição do modelo de gestão voltado para controle para o modelo de

gestão voltado para resultados. Este estudo culminou na identificação de seis fatores que são inerentes a qualquer modelo de gestão. A partir da identificação destes fatores, foi possível definir um comportamento para cada fator, relacionado ao modelo de gestão que a organização está adotando: com foco em controle ou em resultados.

O Quadro 1 apresenta os seis fatores de análise e os comportamentos relacionados a cada fator. Nota-se que a partir da análise destes comportamentos é possível verificar em que ponto a organização se encontra em seu processo de transição.

**QUADRO 1**  
Quadro Teórico de Referência

<b>FATORES</b>	<b>COMPORTAMENTO NO MODELO COM FOCO EM CONTROLE</b>	<b>COMPORTAMENTO NO MODELO COM FOCO EM RESULTADOS</b>
Planejamento	Financeiro	Estratégico
Formas de trabalho	Individualizado	Em equipe
Processo de decisão	Individualizada	Colegiada
Estrutura organizacional	Verticalizada	Cadeia cliente/fornecedor
Formas de comando	Chefe	Gerente, líder e facilitador
Mudança organizacional	Plano definido e comprometimento dos dirigentes	

Como se pode observar no Quadro 1, foram identificadas algumas características que diferenciam o modelo de gestão com foco em controle do modelo de gestão com foco em resultados. Dentre os seis fatores específicos, foi observado que em um modelo, a organização apresenta um certo comportamento e quando ocorre a transição para o outro modelo, este comportamento se altera.

Neste sentido, para definir o método de análise do processo de mudança, identificou-se, dentro de cada fator, qual seria o comportamento esperado para o modelo com foco em controle e com foco em resultados e, a partir desta definição, pode-se estabelecer uma relação entre o modelo de gestão adotado pela organização, a partir do seu comportamento frente a estes seis fatores.

Com a observação do comportamento destes fatores, na organização em estudo, é possível validar o método de análise do processo de mudança, identificando com segurança em que estágio da transição está a organização e o que precisa ser feito para otimizar os esforços de mudança.

A seguir serão apresentados os aspectos teóricos que fundamentam cada fator e seus respectivos comportamentos, para cada modelo de gestão mencionado.



## 2.4.2 PLANEJAMENTO

Pereira (1999, p.34) observa que a atividade fiscal do Estado está direcionada para a obtenção de recursos e para sua aplicação em meios materiais e serviços, com o objetivo de satisfazer às necessidades da coletividade. Entende, portanto, que "as necessidades coletivas são satisfeitas por meio de serviços de interesse geral, que são denominados públicos".

Segundo o autor, a atividade fiscal se materializa com o planejamento e o orçamento, onde são definidos objetivos, atividades e recursos para a execução dos serviços públicos.

O planejamento tem uma função importante para a execução das políticas e diretrizes do governo. Os recursos são escassos e, em função disto, prioridades precisam ser definidas e recursos devem ser aplicados racionalmente. "Para a produção de qualquer tipo de bem ou serviço, quanto menos recursos forem alocados, maior a capacidade de investimento do Estado" (Pereira, 1999, p.113). O planejamento, por sua vez, é que irá permitir que isto ocorra de forma adequada.

Desta forma, Pereira (1999, p.119) reforça que

o planejamento apresenta-se, assim, como um processo contínuo que fundamenta, antecede e acompanha a elaboração orçamentária [...] planejar significa transparência e consistência à própria ação, fixando metas e prazos para orientação e prevendo os meios necessários para alcançá-los.

Uma modalidade de planejamento é o estratégico. Mintzberg (1999) afirma que estratégia não é justamente a noção de como proceder ou de como se firmar frente à concorrência ou ao mercado. É uma visão ampla da organização, como um instrumento para coletar percepções e ações.

Sob este enfoque, Ansoff (1965, p.13) salienta que "Um dos aspectos mais importantes, no processo estratégico, é a escolha da estratégia que normalmente representa a melhor interação entre a organização e o ambiente".

Este posicionamento de Ansoff é muito importante, no caso da administração pública. Isto porque a constituição do serviço público não é feita da mesma forma com que se constitui uma sociedade qualquer. O serviço público é criado para atender a uma demanda da sociedade e, neste sentido, a sociedade é seu único acionista e agente financiador. Sob esta perspectiva, a sociedade deveria estar integrada à gestão da administração pública de forma mais efetiva.

Pereira (1999) afirma que a definição de políticas, objetivos e estratégias, considerada a primeira no processo fiscal, ficou relegada a um segundo plano. As unidades administrativas perderam, por consequência, a visão sistêmica da instituição e o foco no resultado e no cliente, passando a focalizar seus processos internos e os mecanismos de controle. Em função da eficiência do planejamento financeiro como ferramenta de controle, o orçamento perdeu a noção sistêmica da atividade fiscal. Os gestores públicos passaram a dar muita importância ao planejamento meramente financeiro - orçamento - prescindindo do mais importante - o planejamento estratégico, que define objetivos e metas da organização.

Mintzberg (2001) relata que a maioria dos gerentes sobrecarrega-se com atividades rotineiras e operacionais e, quando planejam, o fazem implicitamente, no contexto de suas atividades diárias e não por meio de um processo abstrato. Os planos, quando concebidos, estão apenas na cabeça dos executivos.

Segundo Gaj (1995), países pobres, como o Brasil, possuem características de baixa produtividade e baixo nível de qualidade de vida de seus cidadãos, em função de ineficácia estatal pautada no excessivo controle e no descompromisso com o resultado. Esta inversão de valores transforma uma organização prestadora de serviço à sociedade em mero gastador de recursos públicos. O autor destaca que "o elemento mais importante da estratégia na administração pública é a postura de mudança, adequada a reforma administrativa [...] uma condição *sine qua non* para transformar o sistema burocrático existente".

A metodologia de elaboração do planejamento financeiro é completamente oposta a de planejamento estratégico, pois este consiste, primeiramente, em definir os objetivos e as ações que serão executadas, para só então alocar os recursos necessários. A alocação de recursos é a última fase do processo. A proposta da administração pública de migrar de um processo de planejamento financeiro para o estratégico é muito difícil de ser implementada, por falta de flexibilidade para as mudanças organizacionais.

A empresa Boucinhas & Campos (1996), durante a execução do trabalho de consultoria, constatou deficiências no fator planejamento, ao tempo em que reforçou sua importância. Segundo a empresa, o planejamento é fundamental para a organização antever situações e antecipar soluções, otimizando a alocação dos recursos; além do que, permite uma visão integrada e global dos objetivos

estabelecidos. Entretanto, não basta planejar, é imprescindível o acompanhamento sistemático das ações e metas estabelecidas, para seu constante aperfeiçoamento.

Ainda segundo a empresa Boucinhas & Campos, não se identificou na administração tributária, objeto de seu estudo, nenhuma atividade sistemática de planejamento. A empresa ressalta que as atividades gerenciais estavam muito focadas em problemas pontuais e metas emergenciais, definidas de cima para baixo, com base em planejamentos não formalizados.

A empresa ressalta que a administração tributária deve adotar o planejamento estratégico, a fim de reorientar suas ações para cliente e resultados. Em contrapartida, conforme preconiza Pereira (1999), o planejamento estratégico deve ser sucedido do planejamento financeiro, a fim de garantir a implementação das ações definidas no plano.

Gaj (1995) acrescenta que as instituições devem sair de paradigma até então praticado e partir para outro, que prime pela visão sistêmica, análise do ambiente e foco em resultados. Devem abandonar o planejamento puramente de produção, voltado para dentro da empresa ou o planejamento de marketing voltado para fora, e adotar o planejamento estratégico que combina as duas coisas, com vistas a otimizar os resultados.

Concluindo, com base nas considerações de Mintzberg e Gaj, o processo de planejamento possui características que implicam mudanças estruturais nas instituições que o adotam. O fator planejamento, neste sentido, apresenta dois comportamentos distintos: financeiro (voltado para controle) e estratégico (voltado para resultados).

Diante do exposto, este estudo conclui que para analisar em que estágio de transição a organização pública se encontra, em relação ao fator planejamento, é suficiente verificar se o órgão está trabalhando com foco em resultados, demonstrando que os conceitos de planejamento estratégico foram assimilados e as mudanças, efetuadas. Esta é uma conclusão da dissertação, relacionada ao fator planejamento.

### 2.4.3 FORMAS DE TRABALHO

O trabalho individual se tornou uma prática nas organizações públicas que adotam o modelo de gestão voltado para controle. A burocracia com foco excessivo

em controle impôs uma organização do trabalho por especialização, mas esta diretriz sofreu um desvio, quando prosperou uma grande competição, dentro dos órgãos, por cargos e poder. Nesta direção instalou-se, na administração pública, uma cultura de concentrar e centralizar informações e procedimentos, como forma de garantir estabilidade nos cargos (Bresser, 2001).

O trabalho individualizado provoca descontinuidade da ação administrativa, desperdício de recursos e estagnação no desenvolvimento funcional do servidor. A correção do modelo de gestão burocrático, voltado para controle, segundo Bresser (2001), ressalta, por sua vez, a necessidade de mudar esta forma de trabalho.

A empresa Boucinhas & Campos (1999) ressalta que esta forma de execução do trabalho se mostrou ineficiente em diversos aspectos, na administração tributária:

- ✓ os trabalhos sofriam solução de continuidade, no caso do servidor designado se ver impossibilitado de concluí-lo, porque somente este servidor conhecia o trabalho e a forma de executá-lo;
- ✓ os gerentes não tinham nenhum controle sobre as tarefas realizadas;
- ✓ os servidores adquiriram um grau de autonomia prejudicial, em relação aos objetivos institucionais;
- ✓ os processos não eram padronizados, existindo várias formas de se fazer a mesma coisa.

Entretanto, a principal conseqüência desta forma de trabalho era a não disseminação do conhecimento. Quando um servidor aposentava ou deixava o setor que trabalhava, o seu serviço não era repassado para outro, causando sérios transtornos para a organização, em função de descontinuidade das ações.

Os servidores, por sua vez, estavam muito voltados a execução de seu próprio trabalho, perdendo, muitas vezes, a visão sistêmica. Com o passar do tempo, a grande maioria dos servidores não sabia para que realizava determinada tarefa e não conseguia fazer relação de seu trabalho com o todo organizacional, não existindo consciência da relação cliente e fornecedor interno.

Mucchielli (1980, p.35) define esta característica como divisão excessiva do trabalho, onde as tarefas são repetitivas e não há a finalização do trabalho. O autor ressalta que "a não finalização imposta da tarefa gera uma tensão psicológica e um mal-estar persistente". Para neutralizar este desconforto, o servidor irá procurar

compensações, que variam desde o reforço das relações informais até desconsideração para com a tarefa.

Em contrapartida, a empresa Boucinhas & Campos (1999, p.58) propôs o trabalho em equipe, como forma de amenizar estes problemas e de racionalizar os recursos de pessoal existentes na instituição. Segundo a empresa, o trabalho em equipe pressupõe que “as pessoas irão se juntar e trabalhar na mais completa interação e articulação internas”. Neste sentido, na formação de equipes de trabalho não se prevê a divisão interna do trabalho, mas procura-se respeitar o conhecimento e as habilidades técnicas de cada componente da equipe.

Outra característica proposta pela empresa Boucinhas & Campos está relacionada aos objetivos: todas as equipes estarão orientadas para metas e resultados. A partir da meta, os integrantes terão liberdade para escolher o líder da equipe e para definir a participação de cada membro.

Ressalta-se, neste contexto, que o trabalho em equipe não se efetiva simplesmente pela formalização destas equipes e a distribuição da tarefa com seus respectivos objetivos. Novo paradigma está sendo introduzido na administração tributária, no momento em que se está sugerindo que as pessoas abram mão de parte de sua liberdade e individualidade profissionais, trocando-as por mais efetividade na obtenção de objetivo, mais racionalidade do trabalho e mais agregação de valor individual, pela transferência de conhecimento mútuo. Aspectos culturais, conseqüentemente, estão envolvidos nesta transformação da forma de trabalho.

O trabalho em equipe, com foco no cidadão, apresenta-se como parte essencial da vida profissional, tornando-se o fundamento da administração pública bem-sucedida. Uma equipe, quando trabalhando em sua plenitude, otimiza recursos e resultados e, ainda, se constitui em um importante veículo de disseminação de conhecimento. É por meio do trabalho em equipe que se conjugam habilidades e competências individuais para alcançar objetivos coletivos ou institucionais.

Mucchielli (1980) destaca sete características para o trabalho em equipe:

- ✓ o número de membro da equipe é quase sempre reduzido e esta limitação é necessária a fim de se garantir a eficácia da equipe;
- ✓ as relações inter-humanas desempenham um papel essencial na equipe, onde a equipe é uma rede de vínculo vivos e estes vínculo devem ter qualidade;

- ✓ a equipe não é uma soma de seres humanos, mas uma totalidade, onde cada membro participa da equipe em primeiro plano, não existindo membros de segunda importância;
- ✓ a unidade é uma das características que dá, a equipe, personalidade própria. Toda alteração, de membros da equipe ou de relações, implica automaticamente alteração dos outros membros ou das relações;
- ✓ na equipe todos estão orientados para um objetivo e a cooperação é uma co-responsabilidade. "Cada um concorre, ora por si mesmo, ora com os outros, ora pelos outros, para uma sucessão de ações que são a razão de ser da equipe" (p.12);
- ✓ a equipe gera obrigações para os seus membros e muitas vezes implica coordenação de esforços, disciplina e renúncia de liberdade para aceitar uma tática comum;
- ✓ toda equipe pressupõe uma organização e sua estrutura é variável, de acordo com seus objetivos.

Seagoe (*apud* Mucchielli, 1980, p.34) define o valor do trabalho em equipe por meio da seguinte afirmação:

Para que o trabalho em grupo seja eficaz cada um de seus membros deve estar consciente das motivações subjacentes dos outros e querer que os outros atinjam seus fins tanto quanto ele. O grupo deve trabalhar junto para soluções definidas, em conjunto, em vez de predeterminadas. Se o grupo é apenas um agregado de indivíduos sem interações, haverá apenas pouco esforço; às vezes haverá parasitismo e ocasionalmente exploração (do grupo por um de seus membros, ou de um membro por outro).

Mucchielli (1980) constata que muitos observadores concordam que existem vantagens significativas no trabalho em equipe. Empresas que trabalham com pequenos grupos, assegurando a estes a totalidade de um determinado trabalho, têm seu desempenho otimizado em cerca de 50% em relação àquelas que trabalham em cadeia, com especialização e divisão do trabalho.

Complementa o autor, por sua vez, que a especialização e a complexidade dos processos exigem que o trabalho seja desenvolvido por equipes a fim de garantir eficácia. Neste contexto, o trabalho em equipe não visa tão-somente racionalizar e motivar pessoas, por meio da execução de tarefas completas ao invés

de segmentadas. Visa, também, transferir conhecimento e estimular a formação de equipes heterogêneas, com a finalidade de criar soluções mais sistêmicas.

Diante do exposto, este estudo conclui que o fator formas de trabalho apresenta dois comportamentos distintos: trabalho individualizado, no modelo com foco em controle e em equipe, no modelo com foco em resultados.

Desta forma, para analisar em que estágio de transição a organização pública se encontra, em relação ao fator formas de trabalho, é suficiente verificar se os servidores estão desempenhando suas funções de maneira individualizada ou em equipe. Esta é a conclusão da dissertação, relacionada ao fator formas de trabalho.

#### 2.4.4 PROCESSO DE DECISÃO

Cury (2000, p.89) caracteriza o processo decisório de acordo com a evolução do estudo da administração. Para o autor a decisão, no contexto da escola tradicional, "não possuía um tratamento global dentro da administração, era um ato isolado, profundamente individual, altamente centralizado na pessoa do chefe, em termos puramente mecânicos".

O administrador, segundo o autor, tomava decisões freqüentemente individualizadas e com base em sua experiência anterior ou na experiência da instituição onde atuava. Ao tomar decisões com base em situações passadas, o administrador não percebia mudanças ocorridas no ambiente interno ou externo à empresa. Ao tomá-las de forma individualizada, o administrador não considerava as outras unidades da organização.

Com o passar do tempo, percebeu-se que o modelo de tomada de decisão individual não era o ideal para o atual contexto das organizações, que necessitavam de um processo de tomada de decisões mais participativo e mais sistematizado. Cury (2000) afirma que o processo de decisão pode e deve ser sistematizado e integrado, buscando desenvolver habilidades específicas nos tomadores de decisão, para que estes sejam capazes de tomar a decisão certa, dentro do contexto da organização e de forma integrada e sistêmica.

Surgiu, neste contexto, a proposta da escola behaviorista que

dá a decisão um tratamento de processo constituído de várias etapas, devendo ser levado em conta o contexto social e psicológico da organização, o meio ambiente em que a empresa evolui,

participando o elemento humano de sua elaboração, revestindo-se a decisão de caráter descentralizado, coletivo e mais racional.

Robbins (1981) associa os níveis do processo decisório com a correspondente habilidade do administrador e reforça que esta associação possibilita ao gestor tomar decisões com menor risco.

Para Robbins (1981, p.179) "a decisão é o cerne da ação administrativa". Isto porque a decisão pressupõe a definição de ação a partir de duas ou mais alternativas. Para que haja continuidade das ações e avaliação permanente, de forma a identificar desvios e corrigir rumos, é necessário responsabilidade e racionalidade no momento da decisão e no seu processo de implementação.

O Quadro 2 resume o processo de decisão e as habilidades requeridas, segundo Robbins.

**QUADRO 2**  
O Processo de adoção de decisões e seus requisitos

<b>PROCESSO DE DECISÃO</b>	<b>HABILIDADES</b>
Determinação do Problema	Julgamento
Formulação de Alternativas	Criatividade e Experiência
Análise de Alternativas	Análise Quantitativa e Experiência
Escolha da melhor Alternativa	Julgamento

Fonte: Robbins (1981, p.180)

Nota-se que, tanto Cury quanto Robbins, estão defendendo um processo decisório mais racional e participativo. Racional no momento em que define condições, rotinas e instrumentos para alimentar o processo. Participativo porque exige discussão entre todas as unidades envolvidas, o que garante mais qualidade e legitimidade às decisões.

Para Stoner (1985), a decisão pode ter ou não um grau de êxito aceitável, por dois motivos, essencialmente: primeiro, as pessoas podem resistir à decisão e segundo, ela pode não considerar fatores importantes, em sua análise. Para minimizar os riscos da tomada de decisão errada, o autor propõe o envolvimento representativo das unidades institucionais. Este envolvimento irá teoricamente garantir maior consistência na análise e escolha das alternativas, aceitação pelas unidades envolvidas e, finalmente, uma visão sistêmica por parte das unidades organizacionais.



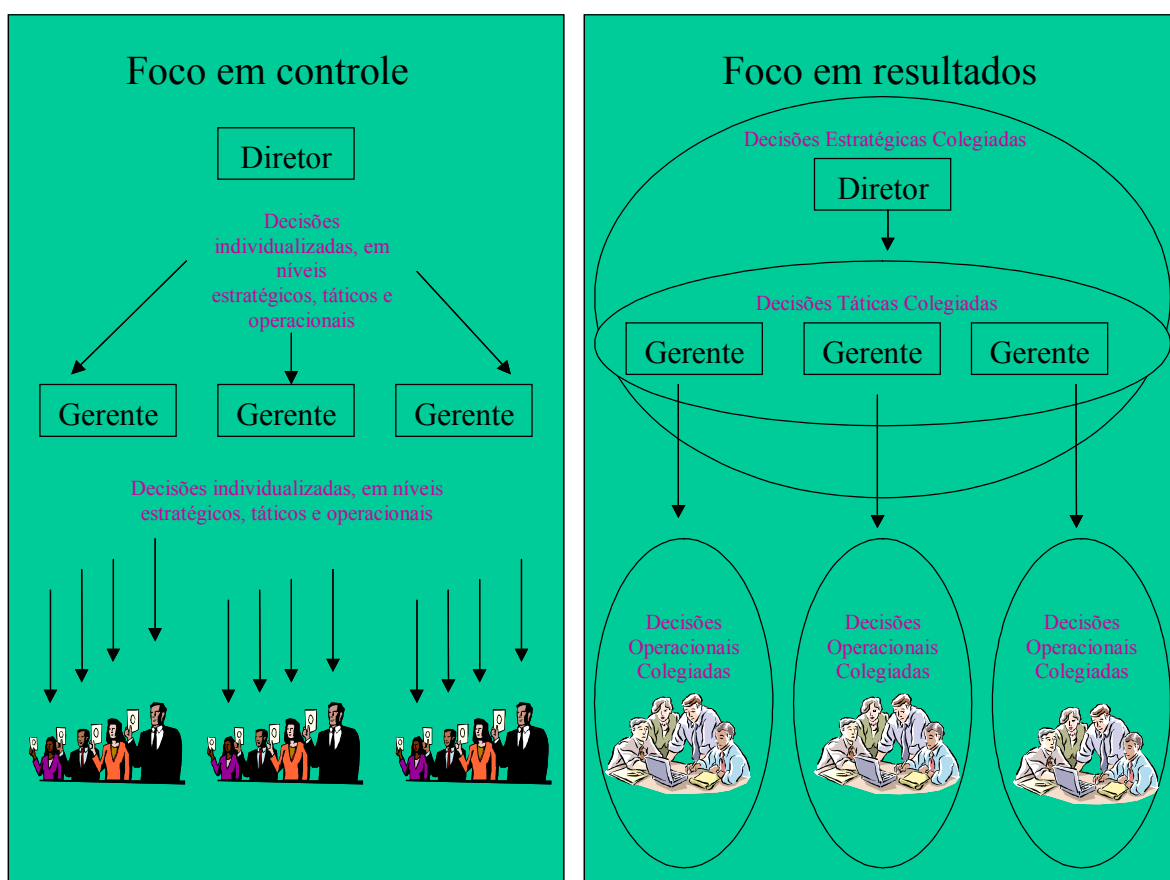
O processo de decisão que prevalece no modelo de gestão voltado para controle é individual, onde os decisores não se comprometem com a decisão de seus pares e não os consultam, para entender o impacto de suas próprias decisões em outras áreas da organização. Por sua vez, os decisores não fazem diferenciação entre os momentos de decisão, e, desta forma, decidem indiscriminadamente nos níveis estratégico, tático e operacional.

Por outro lado, o processo de decisão no modelo voltado para resultados prima pela integração, por meio de colegiados, fazendo a clara distinção entre os três momentos de decisão.

Para melhor compreensão, a Figura 2 apresenta uma posição proposta por esta dissertação, para sintetizar o processo de decisão, relacionado a cada modelo de gestão.

FIGURA 2

Processo de decisão nos modelos de gestão com foco em controle e com foco em resultados



A administração tributária, segundo diagnóstico da empresa Boucinhas & Campos (1999), apresentava uma gestão com as seguintes características:

- ✓ pouca interação entre as unidades organizacionais;
- ✓ visão sistêmica míope por parte dos gerentes;
- ✓ objetivos das unidades organizacionais segmentados e dissociados, muitas vezes, dos objetivos da instituição.

A Empresa Boucinhas & Campos (1999, p.53) defende que:

a partir da adoção de Comitês responsáveis pela definição de estratégias, coordenação e acompanhamento das ações definidas e promoção de soluções de problemas, a organização estará garantindo a unicidade organizacional, uma vez que a tomada de decisões, através de colegiados específicos, permitirá à organização e a sua direção a visão global dos seus objetivos, além de ampliar o grau de envolvimento e comprometimento de todas as suas unidades organizacionais na condução cotidiana e estratégica ... A instituição de Comitês em níveis hierárquicos diferentes, mas com integrantes parcialmente comuns a eles, permite ainda potencializar e coordenar a troca de informações, de modo a garantir a total integração entre as diversas unidades.

A empresa Boucinhas & Campos (1999) reforça que a decisão colegiada pressupõe maior legitimidade das decisões pelos subordinados, maior interação entre as áreas e maior fluidez e agilidade do processo decisório, tudo isto visando facilitar a execução das ações.

Por conseqüência, o modelo proposto pela empresa contempla a formação de dois Comitês decisórios: o primeiro diretivo, voltado para formular estratégias institucionais, e o segundo operativo, voltado para coordenar e orientar, de forma conjunta, as ações definidas no plano estratégico.

Este estudo conclui que o fator processo de decisão apresenta dois comportamentos distintos: decisão individualizada, no modelo com foco em controle e colegiada, no modelo com foco em resultados.

Desta forma, para analisar em que estágio de transição a organização pública se encontra, em relação ao fator processo de decisão, é suficiente verificar se os dirigentes estão decidindo individualmente ou em colegiados e, ainda, se os servidores que participam dos comitês absorveram os conceitos de decisões estratégicas e operacionais, evitando a superposição em deliberações. Esta é a conclusão da dissertação, relacionada ao fator processo de decisão.

#### 2.4.5 ESTRUTURA ORGANIZACIONAL

Estrutura organizacional é a forma como estão dispostas as funções e processos, dentro da instituição, e como funciona o fluxo de comunicação e responsabilidades. Drucker (1964) entende que a estrutura organizacional deveria envolver as seguintes análises:

- ✓ das atividades organizacionais;
- ✓ das decisões;
- ✓ das relações, de cima para baixo, de baixo para cima e laterais;

Stoner (1985), por sua vez, assevera que é preciso detalhar rigorosamente todo o trabalho a ser executado pela organização, a fim de atingir seus objetivos. O autor ressalta que toda organização é criada considerando um conjunto de objetivos pré-definidos. A estrutura organizacional surge para definir o fluxo de trabalho e a inter-relação entre as partes componentes e os cargos que uma instituição deve adotar para alcançar seus objetivos.

Acrescenta o autor que as organizações evoluem aleatoriamente e a forma como são estruturadas deve acompanhar esta evolução. Neste sentido, os fatores específicos, determinantes destas mudanças, estão relacionados à tecnologia que a instituição tem e os aspectos do ambiente no qual ela está inserida. Esta análise contingencial é fator suficiente para justificar alterações na estrutura organizacional, visto que uma incompatibilidade entre organização e ambiente pode inviabilizar instituições.

Conjugado às idéias de Drucker e Stoner, Cury (2000) afirma que estrutura é a forma como estão organizados os elementos componentes de uma instituição, compreendendo a disposição das diversas unidades organizacionais e a definição da relação de poder e responsabilidade entre estas unidades.

Cury (2000) complementa ressaltando que a mudança estrutural não deve ser efetivada apenas pela mudança de organogramas. O estudo e proposta não devem, ainda, estar restritos aos gabinetes dos dirigentes das empresas. Para o autor,

A mudança de uma estrutura é um processo complexo, exigindo a manipulação adequada de diversos aspectos ligados à ambiência organizacional, envolvendo problemas estratégicos, táticos e operacionais - endógenos e exógenos - além da própria cultura da empresa. (Cury, 2000, p.222)

Historicamente, na administração pública, com a predominância do modelo de gestão com foco em controle, pode-se observar estruturas organizacionais do tipo Linear, onde o Chefe é tido como única autoridade dentro de cada unidade e as ordens seguem pela via hierárquica: cada empregado recebe ordens de somente um chefe imediato. A autoridade vem acompanhada da correspondente responsabilidade, ambas inerentes ao cargo formal.

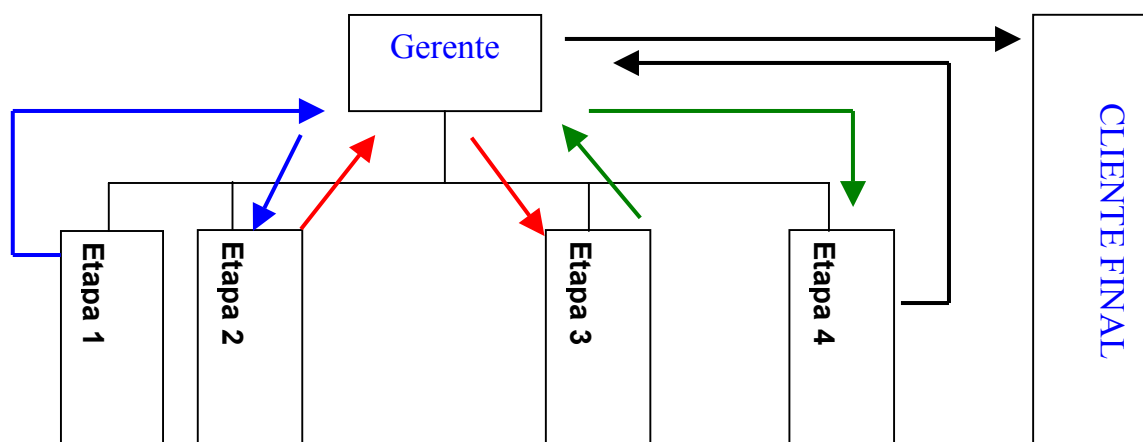
A empresa Boucinhas & Campos (1998) constatou que estruturas do tipo Linear estavam trazendo sérios problemas para a administração tributária. Entre eles:

- ✓ havia duplicidade de funções nos departamentos e divisões;
- ✓ as unidades não tinham a interação necessária para continuidade das ações;
- ✓ informações, conhecimento e decisões não eram facilmente disseminados;
- ✓ a base estava muito distante do topo, para levar suas sugestões e reivindicações.

A alternativa de solução para os problemas levantados, segundo a empresa Boucinhas & Campos (1998), é mudar o fluxo de processos de verticalizado para horizontalizado. Em fluxos verticalizados, os processos são centralizados no chefe da unidade, que recebe os produtos e repassa ao seu cliente, interno ou externo. Os processos, neste contexto, sobem para o gerente e descem para as unidades de trabalho, tantas vezes quantas forem as subdivisões feitas na sua execução. O gerente fica sobrecarregado por um aspecto meramente operacional, que não agrega valor algum aos produtos.

Para melhor compreensão, a Figura 3 apresenta uma posição proposta por esta dissertação, para representar o fluxo de processos, em uma estrutura verticalizada.

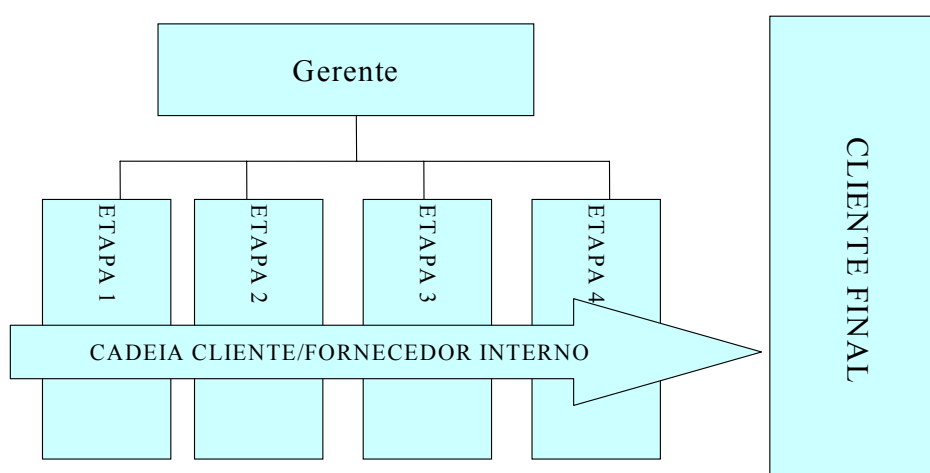
FIGURA 3  
Fluxo de Processos Verticalizados



Por outro lado, fluxo de processo horizontalizado pressupõe maior interação na cadeia cliente/fornecedor interno. Com isto, as várias etapas dos processos são alimentadas automaticamente, pela etapa anterior – insumo/ produto – até obter-se o produto final, que será destinado ao cliente externo. O processo torna-se mais ágil e permite maior racionalização dos recursos. Neste sentido, o gerente assume um papel de controlador, supervisor e provedor de recursos.

A Figura 4 apresenta uma posição proposta por esta dissertação, para representar o fluxo de processos, em uma estrutura horizontalizada.

FIGURA 4  
Fluxo de Processos Horizontalizados

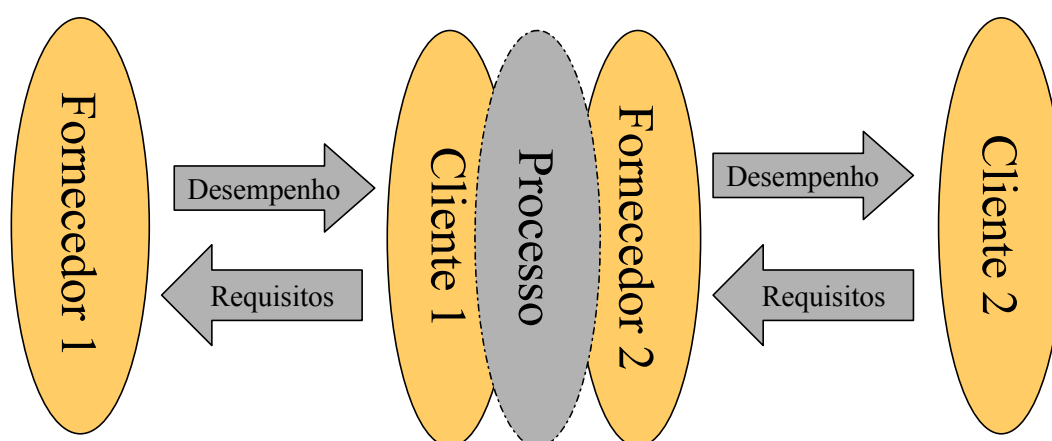


Na execução de um serviço, diversas subdivisões funcionais são necessárias, a fim de garantir mais eficiência ao processo, por meio da

racionalização e especialização. Estas subdivisões caracterizam a relação cliente/fornecedor interno. Afirmam Gianesi e Corrêa (1.994, p.23): “A boa gestão desta relação poderia contribuir com a quebra das barreiras organizacionais, gerando a integração das diversas funções da empresa, concorrendo para o atingimento de seus objetivos estratégicos”.

A Figura 5 apresenta uma posição proposta por esta dissertação, para representar as relações, entre as diversas unidades organizacionais, a partir de uma visão da cadeia cliente/fornecedor.

FIGURA 5  
Cadeia cliente/fornecedor



Trabalhar com a cadeia cliente/fornecedor interno requer que cada integrante da cadeia defina objetivos para o seu produto a partir dos requisitos do cliente interno, como forma de integração entre as diversas funções. Um dos pontos importantes é pensar na cadeia cliente/fornecedor interno, pelo entendimento de que “todo processo é tanto cliente como fornecedor de pelo menos algum outro processo”. (Gianesi e Corrêa, 1.994, p.24).

O modelo de gestão com foco em resultados sugere uma reorganização estrutural que possibilite a inter-relação dos processos entre si, com a finalidade de contribuir para alcançar objetivos institucionais, visando otimizar a prestação do serviço final aos olhos do cliente externo – contribuinte e cidadão.

Este estudo conclui que o fator estrutura organizacional apresenta dois comportamentos distintos: fluxo de processos verticalizados, no modelo com foco em controle e fluxo de processos horizontalizados, dentro da cadeia cliente/fornecedor interno, no modelo com foco em resultados.

Desta forma, para analisar em que estágio de transição a organização pública se encontra, em relação ao fator estrutura organizacional, é suficiente verificar como os processos estão fluindo dentro da organização. Esta é a conclusão da dissertação, relacionada ao fator estrutura organizacional.

#### 2.4.6 FORMAS DE COMANDO

Em 1945, a *Bureau of Business Research, Ohio State University*, limitou a descrição de comportamento do líder em duas dimensões: estrutura inicial e consideração. O primeiro diz respeito a delimitar relações entre o líder e os membros do grupo e definir padrões de organização, comunicação e ação, para o grupo. O segundo está relacionado a amizade, confiança mútua e afeto na relação líder e grupo.

As duas dimensões abordadas no estudo da Universidade de Ohio não são excludentes. Pode-se dizer que a primeira dimensão está ligada à tarefa e a segunda, às pessoas. Para que o líder obtenha bons resultados no *grid* gerencial é importante que ele leve em consideração as duas dimensões, reforçando mais uma ou outra, de acordo com as diferenças culturais, sobretudo os costumes e tradições, o nível de educação e o padrão de vida dos membros de seu grupo.

Weaver e Farrell (2001, p.24) definem três dimensões para a atuação dos dirigentes: dirigentes preocupados com mudanças e o impacto do ambiente externo na organização (líderes); dirigentes envolvidos com o dia-a-dia da organização (gerentes); e dirigentes responsáveis pelo desenvolvimento dos servidores (facilitadores).

Os autores asseveram que:

O ritmo de trabalho está mais veloz e furioso. Os gerentes têm que lidar com uma estonteante quantidade de informações. Eles têm muito mais responsabilidades e muito menos recursos para conseguir que o trabalho seja realizado. Todavia, os gerentes que compreendem a arte e a ciência da facilitação estão conseguindo mais do que apenas sobreviver nesse ambiente - estão prosperando. Eles usam suas habilidades de facilitação para ajudar seus grupos a realizar seu trabalho de modos novos e inovadores. Os gerentes que não aprendem as técnicas de facilitação são deixados de lado. Sua abordagem tradicional de "dirigir e controlar"

para gerenciar simplesmente não funciona quando há tanto para fazer e tão pouco tempo para isto.

Facilitação é um processo de ajuda, onde não se verifica uma linha de comando, mas sim de cooperação mútua com os membros do grupo, para concluir o trabalho com êxito. A pessoa do facilitador é diferente do líder e do gerente.

Os papéis destes três dirigentes são às vezes conflitantes. É comum, porém perigoso, a superposição destes papéis. Quadro 3 apresenta os três papéis e as principais funções a serem desempenhadas por dirigentes, diferenciados em termos do foco da atuação: estratégico, operacional e de facilitação.

QUADRO 3  
Os papéis do líder, gerente e facilitador

<b>LÍDER</b> <b>Foco: estratégico</b>	<b>GERENTE</b> <b>Foco: operacional</b>	<b>FACILITADOR</b> <b>Foco: facilitação</b>
Concentra-se em fazer o que deve ser feito.	Concentra-se em fazer as coisas.	Ajuda as pessoas a fazer as coisas.
Tem visão a longo prazo.	Tem visão a curto prazo.	Ajuda as pessoas a encontrar uma visão e a articulá-la.
Concentra-se no quê e no por quê.	Concentra-se em como fazer.	Ajuda as pessoas a se concentrarem e a terem clareza no aqui e agora.
Pensa em termos de inovação, desenvolvimento e futuro.	Pensa em termos do presente, administração, manutenção.	Ajuda as pessoas a pensar e a expor seus pensamentos.
Determina a visão: o tom e a direção.	Determina o plano: o ritmo.	Ajuda as pessoas a entender o significado do tom e da direção, e a funcionar no ritmo necessário.
Espera que os outros respondam e sigam.	Espera que os outros concluam suas tarefas.	Espera que os outros se empenhem no processo.
Apela para sonhos e esperanças.	Monitora as fronteiras e define os limites.	Ajuda os outros a entender o significado dos sonhos, esperanças e fronteiras.
Inspira inovação.	Inspira estabilidade.	Ajuda as pessoas a responder a coisas que são novas e a coisas que continuam iguais.

Fonte: Weaver e Farrell (2001)



Krause (1999) estabelece uma diferença entre a liderança e o gerenciamento. Segundo o autor, a liderança requer:

- ✓ reconhecimento de um contrato social entre o líder e seus seguidores;
- ✓ desenvolvimento de habilidades para liderar;
- ✓ manifestação de vontade para liderar;
- ✓ livre atribuição pelos liderados para que o líder possa exercer a liderança.

Por sua vez, ainda segundo o autor, o gerenciamento deriva de um cargo e, portanto, não pressupõe nenhum desses requisitos.

O modelo de gestão com foco em controle adota o comando por meio de chefes, legalmente designados, de acordo com a estrutura organizacional vigente. A partir do estudo realizado pela empresa Boucinhas & Campos (1998), está sendo proposta a criação de uma estrutura de comando composta de três agentes: gerentes, líderes e facilitadores.

Este estudo conclui que o fator formas de comando apresenta dois comportamentos distintos: unidade única de comando na figura do chefe, no modelo com foco em controle ou três agentes de comando distintos para agir estratégica e operacionalmente, no modelo com foco em resultados.

Desta forma, para analisar em que estágio de transição a organização pública se encontra, em relação ao fator formas de comando, é necessário verificar se os servidores designados para os cargos absorveram as diretrizes da proposta da consultoria e se estão cumprindo suas funções como líderes, gerentes ou facilitadores. Esta é a conclusão da dissertação, relacionada ao fator formas de comando.

#### 2.4.7 MUDANÇA ORGANIZACIONAL

A mudança nas organizações pode ser analisada sob três enfoques, segundo Silveira e Vivacqua (1999): como mudança mecânica, como mudança orgânica ou como mudança sociológica. As primeiras escolas de administração estavam centradas em mudanças mecânicas, mais voltadas à eficiência dos processos. Na seqüência surgiram outras novas escolas que começaram a preocupar-se com a mudança centrada na eficácia, com órgãos trabalhando em sua plenitude, produzindo mais e melhor.

No entanto, atualmente as organizações se conscientizaram que são parte de um sistema sociológico e as mudanças estão voltadas para atender esta sociedade com a qual o órgão interage. Neste sentido a mudança está centrada na efetividade, que nada mais é do que levar ao cliente e a sociedade aquilo que realmente eles precisam e com a qualidade que eles exigem.

A administração pública tributária necessariamente faz parte deste sistema sociológico e, por força de lei, interage com cidadãos, empresas e entidades públicas e privadas. É importante que tais órgãos estejam preparados para inovar e acompanhar a evolução destes outros agentes integrantes do sistema. A omissão dos órgãos tributários pode retardar o processo de evolução natural de uma sociedade, prejudicando sua competitividade nacional, frente a outras nações.

Por sua vez, equipe de *Change Integration* da *Price Waterhouse* (1997, p.20-33) afirma que “o principal exercício empresarial de nossa época é perceber e implementar mudanças em ampla escala, que produzam níveis drasticamente melhores de desempenho”. Os autores ressaltam que as organizações devem estar preocupadas com seu desempenho, em relação ao desempenho de seus concorrentes e às exigências de seus clientes. Devem, ainda, estar preocupadas com as constantes alterações internas e do ambiente, procurando as oportunidades de mudança, aonde quer que estas estejam.

Outro ponto importante, levantado pelos autores é a condição de proatividade da organização, onde se produzem reações imediatas às necessidades dos clientes e aos meios e técnicas de trabalho. Este fenômeno somente é possível quando todos os servidores, principalmente os gerentes, compartilham deste ponto de vista.

Os autores ressaltam, ainda, que toda mudança tem começo, meio e fim. Neste sentido é importante definir objetivos e metas de mudança e referenciais mensuráveis quantitativamente, para que se tenha uma idéia clara de que os esforços de mudança irão realmente melhorar o desempenho da instituição.

Outro ponto a ser considerado, segundo os autores, diz respeito ao envolvimento do topo da organização na definição do processo de mudança e ao consenso em torno da necessidade da mudança. É importante, ainda, que a alta administração concorde literalmente com o projeto de mudança – escopo e resultados pretendidos – e aposte nele, incentivando e fornecendo os instrumentos necessários para que a equipe de projeto possa executá-lo e repará-lo quando necessário.

Em se tratando de um projeto, conforme definido pelos autores, deve-se estar consciente de que idéias precisam ser transformadas em planos de ação, exeqüíveis e detalhados. Estes planos, por sua vez, devem ter mecanismos claros de acompanhamento e avaliação, para que, ao final, a organização consiga otimizar seu desempenho, na forma pré-definida.

Neste sentido os autores defendem que a mudança deve ser planejada, se consolidando em um plano perceptível por todos, na organização. Acrescentam que o plano deve incorporar seis características fundamentais:

- ✓ deve ser lógico, para criar um referencial para os servidores;
- ✓ deve ser inteligível, para facilitar sua comunicação e compreensão;
- ✓ deve ser explícito, para evitar ambigüidades;
- ✓ deve ser estruturado;
- ✓ deve ser flexível, para motivar a participação;
- ✓ deve agregar valor, para justificar o esforço e o custo.

A equipe de *Change Integration da Price Waterhouse* (1997, p.20-33) afirma que “bons projetos podem resultar em coisas ruins, mesmo com um bom planejamento e execução”. Neste sentido, advertem com relação a algumas armadilhas, nas quais a equipe de projeto e a alta administração devem estar atentas, no momento de propor e implantar mudanças na organização:

- ✓ deixar de oferecer resultados tangíveis, no início;
- ✓ exagerar em detalhes ao discutir soluções inovadoras;
- ✓ considerar tudo como prioridade absoluta;
- ✓ indicadores de desempenho antigo bloqueiam a mudança;
- ✓ deixar de “unir os pontos”;
- ✓ a voz do cliente está ausente;
- ✓ a voz do empregado não é ouvida;
- ✓ os gerentes seniores querem ajudar mas não sabem como;
- ✓ “o que eu ganho” não está claro;
- ✓ excesso de sabedoria convencional;
- ✓ os mesmos problemas antigos, as mesmas soluções antigas.

Os órgãos tributários apresentam algumas características de cunho organizacional e cultural que necessariamente devem ser consideradas, no momento de se propor mudanças. Primeiramente, não se trata de uma organização

flexível e dinâmica. O sistema burocrático inibe o desenvolvimento destas características, tanto na organização, quanto no servidor.

Este fenômeno ocorre porque, segundo Bresser (1999), o Estado social-burocrático desenvolveu um sistema dominante de corporativismo, desviou o foco de resultado social para um foco de processo interno e supervalorizou-se como ferramenta de controle. Este Estado ineficiente e voltado para defender interesses particulares, foi o que entrou em crise nos anos 70.

Bresser (2001) afirma, ainda, que a crise advém principalmente do fenômeno globalização, onde se exige novas modalidades de administração pública, mais eficientes. Neste sentido, busca-se uma administração tributária que não gere custo excessivo e desnecessário para o setor produtivo, a fim de não comprometer a competitividade do produto nacional.

A mudança proposta por Bresser, referenda as afirmações da equipe de *Change Integration da Price Waterhouse* (1997), é no sentido de levar a administração tributária a perceber a crise e a necessidade de adequação e, simultaneamente, implementar mudanças, em ampla escala, para atender às novas exigências do ambiente globalizado.

Planejar a mudança, desta forma, é um forte condicionante de sucesso deste processo de transição do modelo de gestão com foco em controle para o modelo de gestão com foco em resultados. Planejar, por sua vez, significa definir padrões, ações, objetivos e metas, responsáveis, prazos e mecanismos de controle, tudo isto buscando criar mecanismos de gerenciamento do processo de mudança, para torná-lo efetivo em ações e resultados.

Este estudo conclui que para analisar em que estágio de transição que a organização pública se encontra em relação ao fator processo de mudança, é suficiente verificar se existe um plano formalizado para orientar a transição e se este plano está sendo gerenciado, em termos de controle para atingimento de objetivos. Esta é a conclusão da dissertação, relacionada ao fator processo de mudança.

## **2.5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Segundo Bresser (2001) o modelo de gestão burocrático, voltado para controle, praticado na administração do Estado, é incompatível com as novas demandas da sociedade. A solução, por sua vez, não é o definhamento do Estado,

mas sua reconstrução. O autor recomenda “uma reforma administrativa que torne o serviço público mais coerente com o capitalismo contemporâneo, que permita aos governos corrigir falhas de mercado, sem incorrer em falhas maiores”. O autor sugere a substituição do modelo de gestão com foco em controle pelo modelo de gestão com foco em resultados, voltado para o cidadão e para a atingimento de metas. “O objetivo é construir um Estado que responda às necessidades de seus cidadãos” (p.23).

O modelo de gestão burocrático, voltado para controle, apresenta as seguintes características: estrutura como fluxo de processos verticalizado, com poder hierarquicamente constituído; foco no controle da aplicação dos recursos públicos; decisões individualizadas e centralizadas na figura do chefe; trabalho individual; não há separação entre os papéis dos dirigentes.

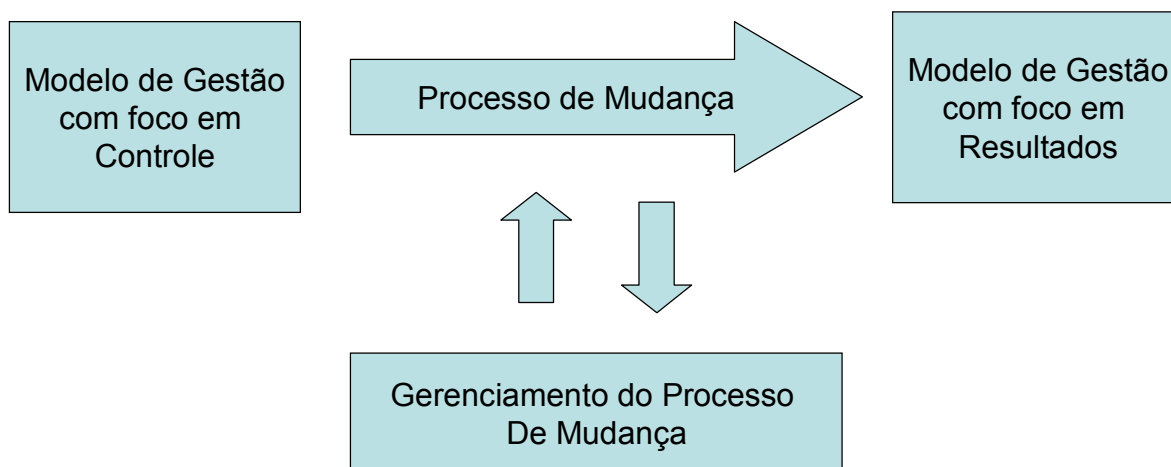
A partir da evolução da administração pública está surgindo, ainda como proposta, uma nova concepção do modelo de gestão burocrático, cujo foco é em resultados. Este modelo busca mudar o paradigma do serviço público, tornando-o mais efetivo para a sociedade. Tal modelo introduz novos comportamentos, contrários às características apontadas no modelo anterior, que ressaltam o trabalho em equipe, a decisão colegiada, a estrutura organizacional com fluxos mais horizontalizados, atenção na cadeia cliente/fornecedor interno, foco em resultado e separação entre os papéis dos dirigentes. Este modelo é denominado gestão gerencial, por Bresser.

Ambos os modelos existem teoricamente e na prática em algumas organizações públicas. Entretanto, a evolução da Administração, no âmbito da administração pública, pressupõe uma transição do modelo com foco em controle, para o modelo com foco em resultados e sinaliza para uma evolução necessária e irreversível.

A proposta desta dissertação é apresentar um método que possibilite a análise da transição de um modelo de gestão para outro. Este método é muito importante no contexto da administração tributária, pela complexidade que esta transição representa: não se trata de um mudança conjuntural, mas sim estrutural, onde se deve abandonar práticas de gestão com foco meramente em controle e adotar uma postura mais efetiva, buscando melhores resultados.

A Figura 6 apresenta uma posição proposta por esta dissertação, para representar o processo de transição destes dois modelos.

FIGURA 6  
 Processo de mudança do modelo de gestão com foco em controle para  
 o modelo de gestão com foco em resultados



A mudança ou transição de um modelo para outro, apesar de necessária e irreversível, não ocorrerá naturalmente. Existe uma estrutura rígida que necessariamente precisa ser desmontada e para isto é necessário um sistema de gerenciamento, capaz de monitorar e mensurar a implementação pretendida, sob pena de comprometer o processo. “Gerenciar a mudança é mantê-la sob controle, é assegurar que as coisas sejam feitas conforme planejado, corrigindo desvios e medindo resultados” (Equipe de Change Integration da Price Waterhouse, 1997, p.37-8). Afirma a Equipe que toda mudança, independente de ser grande ou pequena, é sempre complexa. Neste sentido gerenciar o processo de mudança é um fator crítico para o sucesso na modernização da administração pública.

É necessário, pois, definir um método que possibilite analisar o processo de mudança e identificar o estágio em que se encontram as organizações públicas, em seus modelos de gestão, se com foco em controle, em resultados ou em evolução de um para o outro.

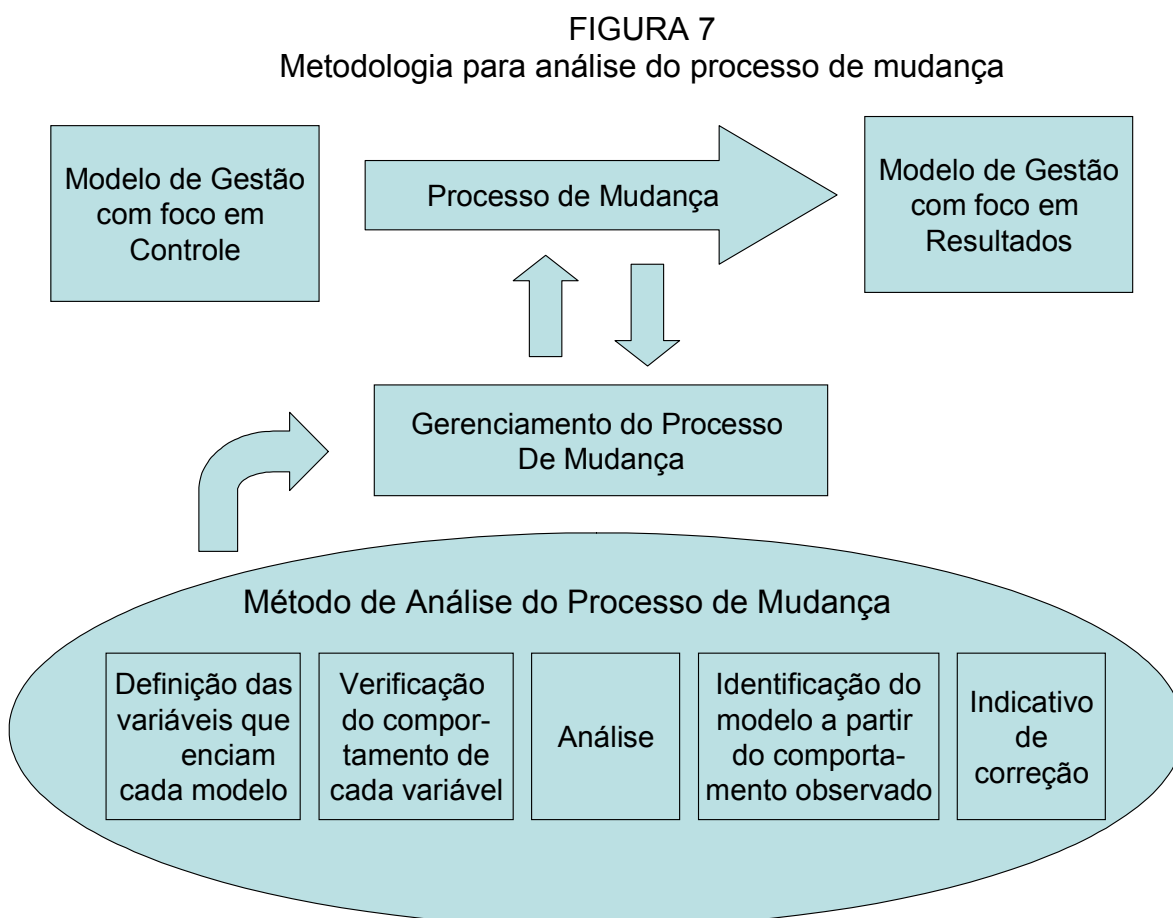
No próximo Capítulo é apresentada a estrutura de um método para apoiar a administração pública na gestão no processo de mudança.

### III VALIDAÇÃO DO MÉTODO DE ANÁLISE DA TRANSIÇÃO

Está claro, a partir das considerações teóricas apresentadas no Capítulo II, que existe um processo irreversível de evolução da gestão pública. Tal evolução provoca nas organizações uma mudança do seu *status quo*, onde as instituições abandonam práticas de gestão essencialmente voltadas para controle, para adotar práticas administrativas voltadas para resultado e cliente.

Constatou-se, ao final do Capítulo II, que é necessário desenvolver um método para analisar a transição de um modelo para o outro. O mencionado método servirá de instrumento realimentador do processo de gestão da mudança e, por esta razão se constitui em uma importante ferramenta gerencial, visto que permite manter dirigir, avaliar e controlar o processo.

A Figura 7 apresenta uma posição proposta por esta dissertação, para representar o processo de mudança, subsidiado pelo método de análise proposto.



Com base na síntese apresentada na Figura 7, esta pesquisa está propondo desenvolver um método para analisar o processo de mudança. Este método foi definido a partir de um conjunto de fatores que diferenciam o modelo de gestão com foco em controle do modelo com foco em resultados e se consolida a partir da verificação nas organizações públicas da condição de implantação de cada um destes fatores.

Nota-se que o método proposto insere-se em um processo de pesquisa, onde são definidos os fatores que identificam a gestão, os comportamentos de cada modelo de gestão associados a estes fatores e, por fim, as variáveis que possibilitarão colher informações, nas organizações tributárias, do comportamento relacionado a cada fator. Este é o método de análise da transição proposto por esta dissertação.

Em se tratando de um processo de pesquisa, para colher percepções e ações, um dos primeiros passos para desenvolvimento de um método é definir e elaborar um instrumento de coleta de dados que seja capaz, com a sua aplicação em organizações tributárias, de captar o comportamento de cada fator, fornecendo informações que possibilitem verificar o estágio que a organização se encontra, no processo de evolução.

Neste sentido, as etapas de planejamento, para desenvolvimento e aplicação deste instrumento, estão relacionadas a seguir:

- ✓ Definição das variáveis que servirão de parâmetro para definir o comportamento de cada um dos fatores que compõe o método;
- ✓ Desenvolvimento de instrumentos para levantamento destes comportamentos, nas organizações tributárias;
- ✓ Coleta, registro e análise dos comportamentos;
- ✓ Conclusão relacionada ao estágio de evolução da organização em relação aos seus modelos de gestão.

Para validação do método proposto, foi realizada pesquisa em uma organização tributária. A mencionada pesquisa trouxe informações que permitiram analisar o processo de mudança na referida organização, a partir destes fatores. Cada sub-capítulo a seguir descreve os fatores e define as variáveis que servirão de parâmetro para construção da primeira versão do instrumento de coleta de dados.

Para melhor compreensão dos diferentes modelos, a partir deste Capítulo será usado os termos burocrático e gerencial, para definir estes dois modelos de



gestão. A gestão voltada essencialmente para controle será denominada de modelo burocrático, enquanto a gestão voltada para resultados e para o cliente será denominada de modelo gerencial. Não se pode perder de vista, no entanto, que os dois modelos são, em sua essência burocráticos, sendo que o primeiro apresenta uma distorção em sua aplicação, quando se volta para o controle e o segundo procura corrigir esta distorção, buscando resgatar os conceitos da burocracia, de Weber.

O Capítulo está dividido em quatro partes: o item 3.1 apresenta os fatores que serviram de referenciais para a pesquisa e a forma de construção das questões, com base nestes fatores; o item 3.2 define a metodologia para validação o instrumento de coleta de dados, para corrigir algumas distorções semânticas; o item 3.3 discorre sobre a sistemática de pesquisa, descrevendo características da amostra e as metodologias de coleta, registro e análise de dados; o item 3.4 apresenta as considerações finais do capítulo.

### **3.1 CONSTRUÇÃO DO INSTRUMENTO DE COLETA DE DADOS**

Com base na literatura, foram identificados seis fatores que diferenciam o modelo de gestão com foco em controle do modelo de gestão com foco em resultados. Estes fatores fundamentam o método de análise do processo de mudança proposto. São eles:

- ✓ Planejamento;
- ✓ Formas de trabalho;
- ✓ Processo de Decisão
- ✓ Estrutural Organizacional
- ✓ Formas de Comando;
- ✓ Mudança organizacional

Cada fator é composto por um conjunto de variáveis capazes de medir o estágio de transição dos modelos de gestão, nas organizações públicas.

A seguir são apresentados os seis fatores e as respectivas variáveis analisadas.

### 3.1.1 PLANEJAMENTO

Ressaltando os conceitos apresentados por Bresser e Pereira, no estudo da bibliografia, o fator planejamento apresenta dois comportamentos distintos que caracterizam a condição da organização, em relação ao seu modelo de gestão: foco em controle (modelo burocrático) ou foco em resultado (modelo gerencial).

Bresser (1999) afirma que instituições públicas valorizam o planejamento financeiro, pela sua eficiência como instrumento de controle. Ressalta o autor, no entanto, que a utilização exclusiva do planejamento financeiro desvia o foco da organização e do servidor, de sua função social, tornando as organizações mais corporativistas e voltadas para si própria.

Pereira (1999), por sua vez, ressalta a importância das instituições em utilizar o planejamento estratégico como instrumento para definir a execução de políticas e diretrizes do governo. Este instrumento permite a reorientação do foco para resultados, otimizando os recursos públicos, geralmente escassos e, desta forma, aumentando a capacidade de investimento do Estado.

Diante do exposto, Bresser e Pereira propõem, no contexto da gestão pública, a conjugação das ferramentas de planejamento estratégico e financeiro, onde o primeiro define diretrizes e objetivos e o segundo reserva recursos e controla a execução das estratégias que permitirão alcançar os objetivos definidos.

Para desenvolver um método de análise do processo de mudança, é importante verificar o fator planejamento, sob estes dois comportamentos: foco em controle (planejamento financeiro, exclusivamente) e foco em resultado (planejamento estratégico, prioritariamente). É importante, ainda, definir variáveis que permitam verificar, na organização, a condição que ela se encontra em relação à utilização destas duas ferramentas.

No contexto da administração pública, as variáveis que irão permitir fazer estas verificações são: o conhecimento que os servidores tem dos objetivos institucionais, de forma sistêmica; a forma como o trabalho do servidor se integra e contribui para o alcance destes objetivos.

Diante do exposto, foram elaboradas três questões, para cobrir o fator planejamento, sendo duas abertas e uma fechada. Estas questões compõem o questionário de pesquisa e estão descritas abaixo:

- ✓ Qual o impacto do seu trabalho no resultado na organização onde você trabalha?
- ✓ O seu trabalho resulta em aumento da arrecadação tributária? Sim / Não
- ✓ O que você faz?

Estas questões possibilitam avaliar o comportamento dos servidores, a partir da associação que estes servidores fazem do seu trabalho com o atingimento de resultados institucionais. Definindo como o servidor atua na organização – com foco em controle ou em resultado - será possível identificar qual modelo de gestão a organização está adotando, relacionado ao fator planejamento.

### 3.1.2 FORMAS DE TRABALHO

Com base no estudo da bibliografia, principalmente pelas considerações de Mucchielli (1980), o fator formas de trabalho apresenta dois comportamentos distintos que caracterizam a condição da organização, em relação ao seu modelo de gestão: trabalho individual (modelo burocrático) ou em equipe (modelo gerencial).

O trabalho individual tornou-se uma prática nas organizações públicas. Esta forma de trabalho, no entanto, tem se mostrado ineficiente, porque apresenta alguns resultados negativos, como descontinuidade da ação administrativa, desperdício de recursos e estagnação no desenvolvimento funcional do servidor.

Por sua vez, o trabalho em equipe, com foco no cidadão, apareceu como alternativa para corrigir os resultados negativos apontados na modalidade de trabalho individual. Uma equipe, quando trabalhando em sua plenitude, otimiza recursos e resultados e, ainda, se constitui em um importante veículo de disseminação de conhecimento.

Mucchielli (1980) afirma que a especialização e a complexidade do trabalho podem, a fim de garantir eficácia, ser desenvolvidos por equipes. Desta forma, o trabalho em equipe não visa tão somente racionalizar recursos humanos ou motivá-los, por meio da execução de tarefas completas ao invés de segmentadas. Visa, também, transferir conhecimento e estimular a formação de equipes heterogêneas, com a finalidade de criar soluções mais sistêmicas.

A empresa Boucinhas & Campos (1999) propôs o trabalho em equipe, como forma de amenizar os problemas de falta de interação, de racionalização dos recursos e de disseminação de conhecimento.

Nesta direção, para desenvolver um método de análise do processo de mudança, é importante verificar o fator formas de trabalho, sob estes dois comportamentos: individual ou em equipe. É importante, ainda, definir variáveis que permitam verificar, a forma como os servidores trabalham e como eles percebem a mudança do trabalho individual para o em equipe, nas organizações públicas.

Diante do exposto, foram elaboradas três questões, para cobrir o fator formas de trabalho, sendo duas fechadas e uma aberta. Estas questões compõem o questionário de pesquisa e estão descritas abaixo:

- ✓ Você trabalha em equipe? Sim / Não
- ✓ Você acredita que o trabalho individual é melhor que o trabalho em equipe? Sim (em que sentido?) / Não
- ✓ Você tem oportunidade de compartilhar, com seus colegas, o conhecimento que você adquiriu no trabalho ou fora dele? Sim / Não

Estas questões possibilitam avaliar o comportamento dos servidores, a partir dos quesitos que caracterizam o trabalho em equipe. Definindo como o servidor atua na organização – se individual ou em equipe - será possível identificar qual modelo de gestão a organização está adotando, relacionado ao fator formas de trabalho.

### 3.1.3 PROCESSO DE DECISÃO

O estudo da literatura, principalmente a partir do que preceitua Cury (2000) e a empresa Boucinhas & Campos (1999), aponta dois aspectos relacionados ao fator processo de decisão que caracterizam a condição da organização, em relação ao seu modelo de gestão. O primeiro, em relação ao momento de decisão, que no modelo burocrático não faz distinção entre os níveis estratégico tático e operacional, enquanto no modelo gerencial há uma clara distinção entre estes momentos. Segundo, relacionado à forma, onde no modelo burocrático a decisão é individualizada e no gerencial se apresenta de forma colegiada.

Em organizações tributárias, o processo de decisão se apresenta de forma individualizada. Os decisores estão voltados cada um para sua área de comando e, neste contexto, decidem nos níveis estratégico, tático e operacional, simultaneamente. Decisões desta ordem acarretam diversos problemas para a organização, no sentido de provocar pouca interação entre as unidades organizacionais, visão sistêmica míope por parte dos decisores e objetivos das

unidades organizacionais segmentados e dissociados, muitas vezes, dos objetivos da instituição.

Para solucionar tais problemas está sendo apresentada uma proposta de decisão colegiada. Decisões colegiadas primam pela integração entre as diversas unidades organizacionais e, ainda, existe uma clara separação entre os momentos de decisão, mesmo quando se trata dos mesmos autores. Tais decisões são absorvidas mais rapidamente, não sofrem grandes resistências por parte dos subordinados e estão mais orientadas para o resultado e as estratégias institucionais.

Nesta direção, para desenvolver um método de análise do processo de mudança, é importante verificar o fator processo de decisão, sob estes dois aspectos: momento (estratégico, tático e operacional) e forma (individualizado ou colegiado). É importante, ainda, definir variáveis que permitam verificar, como as decisões estão sendo tomadas na organização pública.

As variáveis que irão permitir fazer estas verificações são: condições criadas para dar suporte aos colegiados; configuração da decisão, para observar se os agentes que decidem assimilaram os conceitos relacionados à decisão colegiada, nos seus três momentos, ou se continuam a decidir de forma isolada; percepção dos servidores em relação a sua participação no processo decisório; avaliação do servidor em relação ao processo de decisão colegiada.

Acredita-se que a simples verificação das atas de deliberações das organizações públicas é suficiente para observar o momento de decisão e se existe uma clara distinção entre os níveis de decisão – estratégico, tático e operacional.

Por sua vez, para verificar a forma como as decisões estão sendo tomadas, julgou-se importante colher percepções e avaliações dos líderes e servidores, referentes ao fator processo de decisão. Diante do exposto, foram elaboradas três questões, para cobrir o fator processo de decisão, sendo duas fechadas e uma aberta. Estas questões compõem o questionário de pesquisa e estão descritas abaixo:

- ✓ Você conhece as decisões do CODIR e do COPER? Sim / Não
- ✓ Você acha que as competências dos Comitês estão sendo exercidas conforme preconizado no modelo de gestão atual? Sim / Não
- ✓ O processo de decisão colegiada é melhor que o individualizado? Sim (cite duas vantagens) / Não (cite duas desvantagens)

Estas questões possibilitam avaliar o comportamento dos dirigentes e servidores, a partir da percepção que os dirigentes têm da sua atuação e da avaliação que os servidores fazem do processo de decisão. Definindo como o dirigente decide – individualmente ou em colegiados – e como o servidor avalia estes dois processos, será possível identificar qual modelo de gestão a organização está adotando, relacionado ao fator processo de decisão.

### 3.1.4 ESTRUTURA ORGANIZACIONAL

Com base na revisão bibliográfica, principalmente a partir da abordagem Cury e Stoner, o fator estrutura organizacional apresenta dois comportamentos distintos que caracterizam a condição da organização, em relação ao seu modelo de gestão: fluxo de processos verticalizado (modelo burocrático) ou fluxo de processo mais horizontalizado, considerando a cadeia cliente/fornecedor interno (modelo gerencial).

Cury (2000) ressalta que as escolas tradicionais apresentavam estruturas com fluxo de processo verticalizado. Esta prática onera os processos em custo e tempo, visto que os processos eram sempre encaminhados ao superior que distribuía ao próximo servidor da cadeia, provocando idas e vindas desnecessárias, que não agregavam valor algum ao produto. O servidor, por sua vez, perdia a noção sistêmica do processo, concentrando-se exclusivamente em executar sua tarefa, sem se preocupar em atender o próximo agente da cadeia (cliente interno).

A empresa Boucinhas & Campos (1999) constatou que este tipo de estrutura estava trazendo sérios problemas para as organizações públicas. Entre eles:

- ✓ havia duplicidade de funções nos departamentos e divisões;
- ✓ as unidades não tinham a interação necessária para continuidade das ações;
- ✓ informações, conhecimento e decisões não eram facilmente disseminados;
- ✓ a base estava muito distante do topo, para levar suas sugestões e reivindicações.

Para solucionar estes problemas a empresa propôs uma nova configuração para a estrutura organizacional. Em primeiro lugar, a reorganização das unidades por macro-processos, buscando racionalizar todas as atividades inerentes à

instituição. Conjugam-se a esta proposta, ainda, o modelo de gestão menos verticalizado, que prima pela maior interação cliente/fornecedor interno. A inovação garante, por um lado, maior agilidade, visto que os processos irão caminhar diretamente de uma unidade para outra, e, por outro, maior eficiência, no momento em que aumenta a interação entre estas unidades, propiciando, ao fornecedor, conhecer e atender as necessidades de seu cliente interno.

Segundo a empresa Boucinhas & Campos (1998), estruturas organizacionais concebidas com base em processos e na interação da cadeia cliente/fornecedor compreende um momento da evolução da teoria da administração pública. Esta estrutura propicia maior organização e racionalidade do trabalho e maior interação das unidades administrativas.

Nesta direção, para desenvolver um método de análise do processo de mudança, é importante verificar o fator estrutura organizacional, em função destes dois comportamentos: fluxo verticalizado (modelo burocrático) ou cadeia cliente/fornecedor (modelo gerencial).

Diante do exposto, foram elaboradas três questões, para cobrir o fator estrutura organizacional, sendo duas abertas e uma fechada. Estas questões compõem o questionário de pesquisa e estão descritas abaixo:

- ✓ Qual a sua unidade de trabalho? (primeiro célula ou agência, após gerência)
- ✓ A sua unidade está trabalhando conforme preconizado no modelo de gestão atual? Sim / Não
- ✓ Você enxerga o seu trabalho como parte de um processo dentro da sua gerência? Sim (De qual processo ele é parte?) / Não

Estas questões possibilitam avaliar o comportamento dos servidores, a partir da forma como os processos fluem na organização. Definindo como os processos fluem – verticalizados ou dentro da cadeia cliente/fornecedor interno - será possível identificar qual modelo de gestão a organização está adotando, relacionado ao fator estrutura organizacional.

### 3.1.5 FORMAS DE COMANDO

Reportando-se essencialmente aos conceitos de Weaver e Farrell, o fator formas de comando apresenta dois comportamentos distintos que caracterizam a

condição da organização, em relação ao seu modelo de gestão: direção única por unidade de comando (modelo burocrático) ou gerentes, líderes e facilitadores atuando juntos em cada unidade de comando (modelo gerencial).

A administração tributária adotava o comando por meio de chefes, legalmente designados, de acordo com a estrutura organizacional vigente. A partir do estudo realizado pela empresa Boucinhas & Campos (1998), foi proposta a criação de três agentes de comando: gerentes, líderes e facilitadores.

Weaver e Farrell (2001, p.24) reconhecem papéis diferenciados para os cargos de líder, gerente e facilitador. Segundo os autores os papéis destes três agentes são às vezes conflitantes, visto que líderes devem propor mudanças para adequar a organização ao ambiente, enquanto gerentes pensam no dia-a-dia da organização e facilitadores ajudam as pessoas a absorver diretrizes dos líderes e gerentes. É muito perigoso, porém comum, dirigentes usarem todos os três papéis, para fazerem o seu trabalho.

Nesta direção, para desenvolver um método de análise do processo de mudança, é importante verificar o fator formas de comando, em função destes dois comportamentos: direção única (modelo burocrático) ou gerentes, líderes e facilitadores (modelo gerencial).

Para verificar, no contexto da instituição em estudo, como estão sendo desempenhados os papéis de dirigentes, foram definidas as seguintes variáveis:

- ✓ conhecimento dos servidores designados para os cargos, de seu papel, enquanto líder, gerente ou facilitador;
- ✓ se o papel de líder, gerente ou facilitador está sendo exercido conforme os pressupostos do modelo;
- ✓ se esta forma de comando tem-se refletido em ganhos de produtividade.

Diante do exposto, foram elaboradas três questões fechadas, para cobrir o fator formas de comando. Estas questões compõem o questionário de pesquisa e estão descritas abaixo:

- ✓ Qual é sua função na instituição onde você trabalha? Gerente / Supervisor, assessor, chefe, assistente ou líder de equipe / Facilitador
- ✓ Você atua, enquanto dirigente de área, líder ou facilitador, conforme a proposta do atual modelo de gestão? Sim / Não
- ✓ Como você acha que sua função deve ser exercida?
  - Ajudar os membros da unidade para concluir o trabalho com êxito;



- Focar no dia-a-dia, no cumprimento das tarefas e no atingimento de metas, impor o ritmo do trabalho;
- Melhorar o desempenho e resultado de sua equipe, pensar a longo prazo, ter uma visão mais sistêmica, definir a direção.

Estas questões possibilitam avaliar o comportamento dos dirigentes, a partir da atuação deles, frente à definição de seus papéis. Definindo como o dirigente atua na organização – único comando ou três comandos distintos (gerente, líder e facilitados) - será possível identificar qual modelo de gestão a organização está adotando, relacionado ao fator formas de comando.

### 3.1.6 MUDANÇA ORGANIZACIONAL

Considerando, particularmente, os conceitos preconizados pela equipe de *Change Integration da Price Waterhouse* (1997) e por Bresser (1999), o fator processo de mudança organizacional apresenta duas condicionantes que, necessariamente devem estar presentes para que mudança traga bons resultados. O primeiro ponto está relacionado à elaboração de um plano de mudança que defina objetivos, metas, prazos, responsabilidades e referenciais quantitativos de controle e avaliação. O segundo está relacionado ao envolvimento e comprometimento dos dirigentes com o processo de mudança.

A equipe de *Change Integration da Price Waterhouse* (1997) ressalta que sem o comprometimento dos dirigentes nenhuma mudança se concretiza, porque estes agentes irão definir outras prioridades para suas equipes, desviando o foco deles para assuntos mais pontuais.

Os autores acrescentam, ainda, que é necessário definir um plano de mudança e uma equipe para executá-lo. Sem este plano as ações de mudança não ficam claras e, em função disto, não há como gerenciar o processo com eficiência.

Bresser (1999) ressalta que a mudança nas organizações públicas não é um processo fácil e natural. Em função de estas instituições serem muito conservadoras e corporativistas, não se pode esperar o engajamento espontâneo dos dirigentes e servidores. Pelo contrário, é possível que os agentes de mudança sejam muito hostilizados antes de se conseguir implementar as mudanças pretendidas.

Diante do exposto, as condicionantes levantadas pela equipe de *Change Integration da Price Waterhouse* (1997) apresentam-se mais necessárias no contexto da administração pública, que em qualquer outro.

Nesta direção, para desenvolver um método de análise do processo de mudança, é importante verificar o fator mudança organizacional, sob dois aspectos: em relação ao plano de mudança e ao comprometimento dos dirigentes.

Para verificar, no contexto da instituição em estudo, como está desenrolando-se o processo de mudança, foram definidas as seguintes variáveis:

- ✓ existência de plano de mudança que contemple objetivos e metas de mudança e referenciais mensuráveis quantitativamente, além de prazos e responsáveis;
- ✓ envolvimento do topo da organização na definição do processo de mudança e ao consenso em torno da necessidade da mudança se esta forma de comando tem-se refletido em ganhos de produtividade;
- ✓ plano perceptível por todos, na organização.

Considerando que dirigentes e servidores têm participação diferenciada no processo de mudança, foram elaboradas questões que possibilitasse distinguir as percepções destes dois agentes. Desta forma, no estudo deste fator, optou-se pela combinação de dois modelos de questionários, sendo o primeiro aplicado para os servidores ocupantes dos cargos comissionados, compondo-se de três questões fechadas e o segundo para os servidores sem esta função, compondo-se de apenas duas destas questões. Estas questões compõem o questionário de pesquisa e estão descritas no Quadro 4.

**QUADRO 4**  
Questões para cobrir o fator processo de mudança  
Organizacional

<b>Questões para os dirigentes</b>	<b>Questões para os servidores</b>
Você conhece o Plano de Transição? Sim / Não	Você conhece o Plano de Transição? Sim / Não
Você participou da elaboração do Plano de Transição do Modelo Estrutural anterior para o atual Modelo Estrutural e de Gestão? Sim / Não	
Você concorda que o Plano é claro em termos de definição de atividades e de prazos para a transição dos modelos de gestão? Sim / Não / Não conheço	Você concorda que o Plano é claro em termos de definição de atividades e de prazos para a transição dos modelos de gestão? Sim / Não / Não conheço

Acredita-se que a partir destas variáveis é possível avaliar se houve um planejamento de mudança na instituição e se este planejamento foi elaborado e executado com a total colaboração do topo da organização e com o comprometimento dos servidores de modo geral.

### **3.2 VALIDAÇÃO DO INSTRUMENTO DE COLETA DE DADOS**

Para garantir uma maior compatibilidade do instrumento de coleta de dados com os objetivos da pesquisa, foi definida uma etapa de validação semântica do questionário, ouvindo uma amostra da Subsecretaria da Receita. O processo de validação obedeceu a seguinte metodologia:

#### **3.2.1 AMOSTRA**

A amostra de conveniência compreendeu um total de 20 servidores, segmentados por unidades de trabalho. A amostra se configurou da seguinte forma:

- ✓ 4 líderes (ASDIN e GEATE);
- ✓ 16 integrantes da carreira Auditoria Tributária (GEFIS, GEATE, GAB/SUREC);

#### **3.2.2 PERÍODO**

A validação do instrumento ocorreu no período de 16 a 19/04/2002, compreendendo quatro dias úteis, entre a distribuição e retorno dos questionários. Este período não foi pré-definido anteriormente. Tal fato se justificou em função de a amostra ser pequena, possibilitando ao pesquisador conversar com os respondentes a fim de colher críticas, informações e percepções. A idéia inicial foi desenvolver uma entrevista pessoal com cada componente da amostra, a fim de colher informações relevantes para melhoria do instrumento.

#### **3.2.3 APLICAÇÃO DO QUESTIONÁRIO**

A aplicação do questionário se deu de duas formas: presencial para um quantitativo de 8 servidores e virtual para 12 servidores.

Quando presencial, o pesquisador optou por distribuir o questionário pessoalmente e, sempre que possível, esteve presente durante o seu

preenchimento, de forma a criar um canal direto com o respondente, para esclarecimento de dúvidas e coleta de sugestões.

Como não se obteve um nível de respostas satisfatório, o questionário foi distribuído, ainda, por meio de correio eletrônico. Para uso deste veículo, o pesquisador abriu um canal virtual de comunicação com o respondente, para esclarecimento de dúvidas eventuais e acolhimento de críticas e sugestões acerca do instrumento de pesquisa.

### 3.2.4 RESULTADO DA VALIDAÇÃO DO INSTRUMENTO DE PESQUISA

A partir da aplicação do questionário foram observados alguns pontos que precisariam ser melhorados. Estes pontos estão relacionados à falta de clareza do questionamento ou ao desconhecimento sobre o assunto abordado, por parte do respondente.

Reformular as questões ou introduzir um breve histórico, foram as alternativas adotadas para sanar os problemas apontados.

A aplicação dos questionários resultou em algumas modificações. A primeira delas está relacionada ao fator planejamento, pergunta um. Os respondentes sugeriram que a palavra “impacto” fosse substituída por “contribuição”, para não criar rejeição dos servidores no momento de responder ao questionamento. Desta forma a questão foi alterada de “Qual o impacto do seu trabalho no resultado institucional?” para “O seu trabalho contribui para o resultado da organização?”.

Na seqüência, foi verificado, no fator formas de trabalho, que a questão “você trabalha em equipe?” é muito geral e induz o servidor a responder favoravelmente, mesmo não sendo esta a percepção deles. Optou-se por formular novos itens que contivessem evidências para caracterizar o trabalho em equipe, de forma que o respondente pudesse avaliar cada item, conforme sua realidade de trabalho. Adotou-se uma escala de medida de três pontos sendo (1) raramente; (2) freqüentemente, (3) sempre. As questões definidas são as seguintes:

- ✓ Há motivação uns com os outros para cumprir os objetivos da unidade;
- ✓ Prevalece espírito de cooperação nas reuniões da unidade;
- ✓ Existe responsabilidade compartilhada entre os membros da unidade;
- ✓ A unidade cumpre os prazos definidos;
- ✓ Todos os membros da unidade são ouvidos;

- ✓ As soluções e alternativas são geradas dentro da unidade;
- ✓ Os conflitos são administrados e resolvidos dentro da unidade;
- ✓ Os membros da unidade são estimulados a ter um bom desempenho;
- ✓ O tempo é bem administrado;
- ✓ Existe um ambiente favorável a boas idéias.

Em relação ao fator estrutura organizacional, os respondentes observaram que as questões apresentadas eram insuficientes para verificar se os servidores estão trabalhando com foco no cliente interno e externo. Desta forma optou-se por construir uma questão aberta “Defina a cadeia cliente/fornecedor do produto que você executa” para trazer evidências de que o respondente conhece seus clientes e mudou seu foco para atendê-lo.

Foi sugerido, na questão dezessete, que se explicasse melhor o que era plano de transição. Neste item optou-se por inserir mais uma pergunta direta para clarear este termo, além de contextualizá-la melhor. A questão teve então a seguinte configuração: “A instituição, em 2000, implantou um novo modelo estrutural e de gestão. Existe um plano de transição para orientar as ações de implantação deste modelo?”.

A partir das considerações e sugestões dos respondentes, ficou evidenciada que o instrumento de coleta de dados poderia ser melhorado. Foram feitas alterações nas questões, buscando garantir maior consistência nas respostas e, com isto, melhorar a qualidade da análise dos dados apurados.

As principais alterações feitas no questionário, com base nas observações dos servidores, no processo de validação, estão consolidadas no Quadro 5 , que apresenta a versão final do instrumento de coleta de dados.

**QUADRO 5**  
Consolidação das questões do questionário

<b>Versão Preliminar</b>	<b>Versão Final</b>
Qual o impacto do seu trabalho no resultado na organização onde você trabalha?	Seu trabalho contribui para o resultado da SUREC?
O seu trabalho resulta em aumento da arrecadação tributária?	O seu trabalho resulta em aumento da arrecadação tributária?
O que você faz?	O que você faz?

Continua

## Continuação

<p>Você trabalha em equipe?</p>	<p>Como você percebe as relações de trabalho e a execução de tarefas em sua unidade? Avalie TODAS as questões abaixo segundo a escala: 1 raramente; 3 freqüentemente; 5 sempre.</p> <p>( ) Há motivação uns com os outros para cumprir os objetivos da unidade;</p> <p>( ) Prevalece espírito de cooperação nas reuniões da unidade;</p> <p>( ) Existe responsabilidade compartilhada entre os membros da unidade;</p> <p>( ) A unidade cumpre os prazos definidos;</p> <p>( ) Todos os membros da unidade são ouvidos;</p> <p>( ) As soluções e alternativas são geradas dentro da unidade;</p> <p>( ) Os conflitos são administrados e resolvidos dentro da unidade;</p> <p>( ) Os membros da unidade são estimulados a ter um bom desempenho;</p> <p>( ) O tempo é bem administrado;</p> <p>( ) Existe um ambiente favorável a boas idéias.</p>
<p>Você acredita que o trabalho individual é melhor que o trabalho em equipe?</p>	<p>Você acredita que o trabalho individual é melhor que o trabalho em equipe?</p> <p>Em caso afirmativo, em que sentido é melhor?</p>
<p>Você tem oportunidade de compartilhar, com seus colegas, o conhecimento que você adquiriu no trabalho ou fora dele?</p>	<p>Você tem oportunidade de compartilhar, com seus colegas, o conhecimento que você adquiriu no trabalho ou fora dele?</p>
<p>Você conhece as decisões do CODIR e do COPER?</p>	<p>Você conhece as decisões do CODIR e do COPER?</p>
<p>Você acha que as competências dos Comitês estão sendo exercidas conforme preconizado no modelo de gestão atual?</p>	<p>Você acha que as competências estratégicas e operacionais dos Comitês estão sendo exercidas conforme preconizado no modelo de gestão atual?</p>
<p>O processo de decisão colegiada é melhor que o individualizado?</p>	<p>O processo de decisão colegiada é melhor que o individualizado?</p> <p>Em caso afirmativo, cite duas vantagens; em caso negativo, cite duas desvantagens.</p>
<p>Qual a sua unidade de trabalho? (primeiro célula ou agência, após gerência)</p>	<p>Qual a sua unidade de trabalho? (primeiro célula ou agência, após gerência)</p>

Continua

Continuação

A sua unidade está trabalhando conforme preconizado no modelo de gestão atual?	A sua unidade está trabalhando conforme preconizado no modelo de gestão atual?
Você enxerga o seu trabalho como parte de um processo dentro da sua gerência?	Você enxerga o seu trabalho como parte de um processo dentro da sua gerência ou assessoria? Em caso afirmativo, de qual processo ele é parte?
Qual é sua função na instituição onde você trabalha? <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Gerente</li> <li>▪ Supervisor, assessor, chefe, assistente ou líder de equipe</li> <li>▪ Facilitador</li> </ul>	Qual é sua função na instituição onde você trabalha? <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Gerente</li> <li>▪ Supervisor, assessor, chefe, assistente ou líder de equipe</li> <li>▪ Facilitador</li> </ul>
Como você acha que sua função deve ser exercida? <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Ajudar os membros da unidade para concluir o trabalho com êxito;</li> <li>✓ Focar no dia-a-dia, no cumprimento das tarefas e no atingimento de metas, impor o ritmo do trabalho;</li> <li>✓ Melhorar o desempenho e resultado de sua equipe, pensar a longo prazo, ter uma visão mais sistêmica, definir a direção.</li> </ul>	Como você acha que sua função deve ser exercida? <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Ajudar os membros da unidade para concluir o trabalho com êxito;</li> <li>✓ Focar no dia-a-dia, no cumprimento das tarefas e no atingimento de metas, impor o ritmo do trabalho;</li> <li>✓ Melhorar o desempenho e resultado de sua equipe, pensar a longo prazo, ter uma visão mais sistêmica, definir a direção.</li> </ul>
Você atua, enquanto dirigente de área, líder ou facilitador, conforme a proposta do atual modelo de gestão?	Você atua, enquanto dirigente de área, líder ou facilitador, conforme a proposta do atual modelo de gestão?
	A SUREC, em 2000, implantou um novo modelo estrutural e de gestão. Existe um Plano de Transição para orientar as ações de implantação deste modelo?
Você participou da elaboração do Plano de Transição do Modelo Estrutural anterior para o atual Modelo Estrutural e de Gestão?	Você participou da elaboração deste Plano de Transição?
Você conhece o Plano de Transição?	Você conhece o Plano de Transição?
Você concorda que o Plano é claro em termos de definição de atividades e de prazos para a transição dos modelos de gestão?	Você concorda que o Plano é claro em termos de definição de atividades e de prazos para a transição dos modelos?

### 3.3 CONSIDERAÇÕES GERAIS

Este Capítulo descreveu a metodologia da pesquisa e a construção, validação e aplicação do instrumentos de coleta de dados.

Ressalta-se que no Capítulo II foi feito um estudo da evolução da Teoria da Administração com enfoque na administração tributária. Nesta evolução ficou evidenciado o processo de mudança da organização pública, de um modelo de gestão com foco em controle para um modelo com foco em resultados e no cliente.

A conclusão deste estudo culminou na necessidade de se definir um método de análise do processo de mudança, na administração tributária. Esta necessidade advém da possibilidade concreta de tal método monitorar e controlar a mudança, sinalizando como a organização está, no processo de transição, e quais as características peculiares apresentadas no decorrer deste processo que merecem atenção dos gestores da mudança.

Para definição deste método, foram identificados seis fatores, que diferenciam um modelo de gestão do outro e, conjuntamente, foram identificados os comportamentos de cada fator, frente ao modelo de gestão adotado pela organização. Os fatores e respectivos comportamentos estão consolidados no Quadro 1 e se constituem nos referenciais para construção do método de análise do processo de mudança.

Para construção do instrumento de coleta de dados, este Capítulo, definiu as variáveis de pesquisa, traduzindo-as em questões. Em uma fase preliminar, o instrumento de coleta de dados foi aplicado, em uma amostra pré-definida, a fim de validá-lo. A partir das sugestões dos respondentes, foram efetuados ajustes no instrumento, o que resultou em uma segunda versão, aplicada posteriormente na Subsecretaria da Receita, para validar o método proposto.

Vale salientar que o método para análise do processo de mudança fornece informações referentes aos aspectos desta mudança facilmente implementados e aqueles que apresentam problemas, focando o esforço dos agentes em pontos que necessitam mais atenção.

Neste sentido, o método de análise do processo de mudança proposto nesta pesquisa se constitui em um importante instrumento para o perfeito gerenciamento da mudança, nas organizações públicas.



## IV RESULTADOS DA COLETA DE DADOS

Este capítulo se constitui, exclusivamente, em uma preparação dos dados, com vistas a sua análise, no Capítulo 5. Para isto, é apresentado o resultado da coleta de dados, envolvendo o levantamento de dados pessoais e documentais. A tabulação dos dados, conjugada a explicitação de cada tabela, irá permitir uma melhor visualização das informações, para que se possa avançar ao capítulo seguinte, Discussão dos Resultados, com mais segurança.

O Capítulo está dividido em sete seções: o primeiro define a metodologia utilizada para coleta e análise dos dados; o segundo apresenta a instituição onde foi feita a pesquisa; a seguir, cada seção irá tratar os dados referentes aos fatores que serviram de parâmetros para definição do método de análise do processo de mudança, objeto desta pesquisa. Neste sentido cada item, do 4.2 ao 4.7, fará uma breve revisão dos aspectos abordados na revisão bibliográfica, para após introduzir os dados propriamente ditos, de forma a caracteriza-los em relação aos objetivos deste estudo analítico.

### 4.1 METODOLOGIA PARA COLETA E ANÁLISE DOS DADOS

Gil (1999) define pesquisa como um conjunto de procedimentos suficientemente gerais, para possibilitar o desenvolvimento de uma investigação científica ou de significativa parte dela.

Gaspell (2002, p.64) afirma que

“a compreensão dos mundos da vida dos entrevistados e de grupos sociais especificados é a condição *sine qua non* da entrevista qualitativa [...] pode também se empregada como uma base para construir um referencial para pesquisas futuras e fornecer dados para testar expectativas e hipóteses desenvolvidas fora de uma expectativa teórica específica”.

Neste contexto, a pesquisa procurou desenvolver uma metodologia que possibilitasse testar as premissas abordadas na revisão bibliográfica. A pesquisa compreendeu quatro fases:

- ✓ Definição da amostra

- ✓ Coleta de dados
- ✓ Registro
- ✓ Análise

A descrição de cada uma destas fases está detalhada a seguir:

#### 4.1.1 DEFINIÇÃO DA AMOSTRA

A complexidade dos itens que envolvem esta pesquisa, conjugada com especificidade de algumas questões, determina que a amostra seja definida por conveniência, considerando apenas os servidores da carreira Auditoria Tributária. A referida segregação se justifica, visto que estes agentes conduzem a organização, em níveis técnico, operacional e gerencial e, neste sentido, são estes servidores que tem competência para desenvolver as atividades diretamente relacionadas ao negócio da instituição. Por sua vez, está previsto na Lei Orgânica do Distrito Federal que os cargos comissionados são privativos desta Carreira.

A carreira Auditoria Tributária é composta por três cargos, totalizando 283 servidores, lotados nas diversas unidades da Subsecretaria da Receita.

Definiu-se, com base na metodologia preconizada por Barbetta (1.999), o tamanho da amostra necessária para avaliar o comportamento dos diversos fatores, na organização em estudo. Considerando-se o intervalo de confiança, com um erro amostral tolerável de até 10%, tem-se, para o universo de 283 servidores, a amostra de 74 respondentes.

Embora o erro amostral possa ser considerado grande, para fins desta pesquisa ele é aceitável, pois os dados serão complementados por meio de entrevistas, com as quais será possível aprofundar a discussão sobre as informações coletadas em questionários. Esta metodologia se justifica, visto que a pesquisa tem um foco essencialmente qualitativo, onde o recurso de entrevista pode desempenhar um papel importante, combinado com outros métodos, a fim de construir um conhecimento consistente (Gaskell, 2002).

Neste sentido a metodologia adotada visa coletar dados gerais, em um primeiro momento e, a partir da tabulação dos dados gerais, identificar os comportamentos de cada fator, nas organizações públicas. Em um segundo momento, estes pontos serão aprofundados, por meio de entrevistas com os

gestores da organização que coordenam o processo de modernização administrativa.

Para responder os questionários, dois critérios foram observados para definir os integrantes da amostra: primeiro, julgou-se necessário cobrir toda a organização em estudo, de forma a avaliar cada fator do método em todas as unidades organizacionais; segundo, consideraram-se as posições dos dirigentes e dos demais servidores, separadamente.

Neste contexto, os questionários foram entregues ao dirigente de cada unidade da Subsecretaria da Receita, em quantidade proporcional ao número de servidores lotados em cada unidade, conforme especificado na Tabela 1.

**TABELA 1**  
Distribuição dos servidores por unidade de trabalho (amostra e universo)

Setores	Frequência SUREC (*)		Frequência da amostra (**)	
	Absoluta	Relativa	Absoluta	Relativa
Gabinete	25	0,02	4	0,06
GERAR	174	0,17	13	0,20
GEATE	360	0,34	20	0,30
GEFIS	350	0,33	13	0,20
GETRI	80	0,08	7	0,11
ASDIN	10	0,01	1	0,01
ASTECC	32	0,03	1	0,01
ASPER	13	0,01	1	0,01
ASPAF	6	0,01	1	0,01
Sem resp.			6	0,09
Total	1050	1,00	67	1,00

Fontes: (\*) Assessoria de Pessoas e Recursos Materiais; (\*\*) Dados primários - SUREC

#### 4.1.2 COLETA DE DADOS

Os instrumentos escolhidos para coleta de dados foram questionários combinados com entrevistas. “A entrevista qualitativa pode desempenhar um papel vital na combinação com outros métodos” (Gaskell, 2002, p.64). Segundo o autor as intuições provenientes da entrevista podem melhorar a qualidade dos dados e delinear o levantamento e sua interpretação.

Ainda baseado neste raciocínio, para coleta de dados, foram identificadas duas fontes: pessoais e documentais. A fonte de dados pessoais, por sua vez,

compreendeu duas categorias de coleta, sendo a primeira por questionários e a outra por meio de entrevista. A fonte de dados documental compreendeu análise de relatórios e acervo da organização em estudo, relacionados ao objetivo desta pesquisa.

A coleta de dados foi feita em quatro dimensões:

- ✓ Fontes pessoais - levantamento de dados, por meio de questionários, para observar diversas características do modelo de gestão, vista por um certo número de servidores.
- ✓ Fontes pessoais - levantamento de dados, por meio de entrevista, junto ao Chefe da Assessoria de Desenvolvimento Institucional – ASDIN, para aprofundar o entendimento em relação aos dados trazidos do questionário.
- ✓ Fontes documentais – levantamento de relatórios de deliberações dos comitês, de arrecadação, de atendimento a contribuintes e cadastro de servidores, a partir de consultas à base de dados disponíveis na instituição.
- ✓ Fontes pessoais - levantamento de dados, por meio de entrevista, junto aos contribuintes do Distrito Federal, para complementar informações relativas ao atendimento ao cliente.

Ressalta-se que a distribuição dos questionários observou a proporcionalidade da população, por unidade de trabalho, resguardando o requisito de universalidade julgado importante nesta pesquisa.

Os questionários ficaram, durante duas semanas (de 29/04 a 10/05/2002), a disposição dos servidores, para resposta. Os modelos dos questionários dos servidores e dos líderes estão nos Apêndices I e II, respectivamente. A tabulação dos dados, nos Apêndices III e IV.

#### 4.1.3 REGISTRO DOS DADOS

O registro dos dados coletados foi feito por meio de planilha, o que permitiu consolidar todas as respostas dos questionários, de forma a organizá-las de acordo com as ocorrências dos diferentes resultados observados.

A partir do registro, os dados levantados, foram organizados em tabelas, na forma de categorias, permitindo que fossem adequadamente resumidos e apresentados em tabelas e gráficos.

Foi utilizada a técnica de estatística descritiva, onde, depois de organizados, os dados são apresentados na forma de tabelas, de tal forma que se pôde interpretá-los a luz dos objetivos da pesquisa (Barbetta, 1999).

#### 4.1.4 ANÁLISE DAS VARIÁVEIS

A técnica utilizada para análise das variáveis da pesquisa é denominada Estatística Descritiva - Análise Exploratória de Dados Categorizados (Barbetta, 1999), muito utilizada em pesquisas no campo das Ciências Sociais.

A opção por esta técnica é indicada, visto que as variáveis estudadas não são mensuradas numericamente, mas apresentam certas qualidades ou atributos, de tal sorte que é possível alocar cada elemento em uma categoria preestabelecida, a fim de determinar o comportamento padrão de cada variável.

### **4.2 LOCAL DEFINIDO PARA VALIDAÇÃO DO MÉTODO DE ANÁLISE DA TRANSIÇÃO**

Para analisar a aplicabilidade dos conceitos e afirmações levantadas nos capítulos anteriores, decidiu-se por desenvolver um estudo de caso na Subsecretaria da Receita – SUREC do Distrito Federal. Esta decisão se deve ao fato desta Subsecretaria está enquadrada no contexto desta pesquisa, no que diz respeito à administração tributária, e, ainda, está sediada em Brasília, onde reside a autora. Tais fatos facilitam o trabalho porque permitem um melhor acesso da autora, para buscar dados e informações pertinentes ao trabalho.

A Subsecretaria da Receita é a unidade da Secretaria de Fazenda do Distrito Federal, responsável por buscar, junto aos contribuintes, os recursos provenientes dos tributos, que irão financiar as ações do Governo. Neste sentido, a SUREC lança imposto, cobra o seu pagamento, fiscaliza os contribuintes e julga as diligências em Primeira Instância .

Até 1988, o Distrito Federal não tinha autonomia política e financeira, dependendo quase que exclusivamente de recursos federais. A partir de 1.988, com a autonomia do DF, este quadro começou a mudar e, em 1.994, com a estabilização econômica, alterou-se completamente. O Distrito Federal, que antes do plano de

estabilização, conseguia financiar seus projetos facilmente, buscando socorro no Governo Federal, passou a não contar com estes recursos. Instantaneamente, todos os órgãos do Governo se voltaram para a SUREC, cobrando deste maior geração de receita própria.

A SUREC inseriu-se no PNAFE, por meio do Projeto de Fortalecimento e Modernização da Área Fiscal do Distrito Federal - PROMOTEC. A principal diretriz do PROMOTEC é a reforma organizacional da SUREC, visando criar um ambiente de constante evolução, para acompanhar e absorver mudanças internas e externas e atender às demandas do Governo de forma proativa e efetiva (PROMOTEC, 1996). Neste sentido, um dos principais investimentos do Projeto está relacionado à contratação de consultoria para estudar e propor a reorganização da instituição.

A empresa contratada para realizar este trabalho foi a Boucinhas e Campos. O trabalho desta consultoria foi realizado em 1998/9 e culminou no modelo de gestão, vigente atualmente na Subsecretaria da Receita (Empresa Boucinhas & Campos, 1999). Este modelo está dentro do que Bresser e Spink (2001) denominam de modelo de gestão gerencial, onde se busca a reorganização burocrática da administração pública, dando ênfase em resultado e no cliente.

A partir dos referencias teóricos explicitados no Capítulo II (Quadro 1), será possível estabelecer uma relação entre o modelo voltado para controle e o modelo de gestão voltado para resultado, com vista a definir o método de análise do processo de mudança.

### **4.3 APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS**

A seguir, será analisado cada fator abordado no Capítulo II, sob a ótica da Subsecretaria da Receita – SUREC. Esta análise irá permitir avaliar a aplicabilidade do método proposto, em termos de efetividade na determinação do estágio de transição que a organização pública se encontra.

#### **4.3.1 PLANEJAMENTO**

Em capítulos anteriores tem-se reforçado a importância do planejamento estratégico, como instrumento canalizador de energias para alcançar objetivos e resultados comuns da instituição.

A partir da abordagem de Pereira (1999), esta pesquisa buscou informações que permitissem verificar se os servidores da instituição em estudo assimilaram os conceitos de planejamento estratégico, enquanto ferramenta de trabalho voltada para resultado institucional, e se efetuaram as mudanças necessárias à plena utilização desta ferramenta, alterando seu foco de controle para resultados.

Como primeira coleta de dados foi utilizada, como fonte, os registros documentais da SUREC, para identificar o comportamento da Receita Tributária nos últimos cinco anos. Este dado é importante porque caracteriza o principal resultado do órgão, que é a arrecadação de tributos estaduais e municipais. A tabela 2 mostra estes números, a preços correntes de 2001.

TABELA 02  
Comportamento da Receita Tributária do DF

Valores em R\$ milhão

Tributo	Exercícios				
	1997	1998	1999	2000	2001
ICMS	1.374,0	1.420,0	1.461,0	1.623,0	1.666,0
ISS	242,0	279,0	261,0	276,0	305,0
IPVA	132,0	132,0	129,0	121,0	137,0
IPTU/TLP	-	161,0	174,0	171,0	166,0
TAXAS	42,0	54,0	44,0	3,7	6,7
SIMPLES	-	-	5,1	15,5	19,2
OUTROS	234,0	61,0	53,9	87,2	77,4
TOTAL	2.024,0	2.107,0	2.128,0	2.397,4	2.377,3

Fonte: Relatórios de Arrecadação - SUREC

No entanto, é importante verificar se o servidor tem este foco claro, no momento em que está desenvolvendo suas atividades, ou se as faz isoladamente e de forma descontextualizada. Por meio da análise das respostas, o entrevistado pôde classificar os dados como “trabalho associado aos resultados da SUREC” e “trabalho não associado aos resultados da SUREC”. Para chegar a estas conclusões, considerou-se “associado” aquele trabalho que contribui direta ou indiretamente para o aumento da arrecadação tributária. Não associado, todos os outros desenvolvidos pela instituição ou, ainda, quando o respondente não conseguiu fazer a associação.

Foram feitas três perguntas aos servidores, para observar o fator planejamento. Os resultados estão apresentados na Tabela 3 e 4.

TABELA 3  
Fator Planejamento (Questões 1 e 2)

Respostas	Questão 1		Questão 2	
	Absol.	Relat.	Absol.	Relat.
SIM	65	0,98	60	0,90
NÃO	1	0,01	6	0,09
S/ RESP.	1	0,01	1	0,01
TOTAL	67	1,00	67	1,00

TABELA 4  
Fator Planejamento (Questão 3)

Resposta	Frequência	
	Absoluta	Relativa
Associado	54	0,81
Não associado	10	0,15
Sem resposta	3	0,04
Total	67	1,00

#### 4.3.2 FORMAS DE TRABALHO

O segundo ponto reforçado na revisão bibliográfica é o fator formas de trabalho. Mucchielli (1980, p.38) ressalta que muitos observadores concordam que existem vantagens significativas no trabalho em equipe, tais como otimização do desempenho, racionalização de recursos humanos, maior motivação e, principalmente, permite transferir conhecimento e estimular a formação de equipes heterogêneas, com a finalidade de criar soluções mais sistêmicas.

O objetivo desta pesquisa é verificar se a instituição assimilou a metodologia de trabalho em equipe e mudou sua forma de trabalho. Neste sentido, os servidores foram questionados em relação à forma como trabalham e como eles percebem esta mudança no seu dia a dia. A partir da tabulação dos questionários pôde-se apurar a percepção dos servidores, em relação à forma de trabalho desenvolvido em sua unidade.

A Tabela 5 apresenta os dados consolidados, referentes ao questionamento forma de trabalho.



TABELA 5  
Fator Formas de trabalho (Questão 4)

Item	Quesitos	Raro	Freqüente	Sempre	Sem resp.	Total
1	Motivação	18	26	20	3	67
2	Cooperação	12	24	28	3	67
3	Responsabilidade	13	25	26	3	67
4	Cumprimento de prazos	11	46	5	5	67
5	Igualdade	17	26	20	4	67
6	Soluções internas	14	26	23	4	67
7	Conflitos resolvidos	11	29	23	4	67
8	Incentivo/desempenho	23	29	13	2	67
9	Administração do tempo	13	41	9	4	67
10	Criatividade	24	26	15	2	67
Total		156	298	182	34	

As tabulações que se seguem estão relacionadas à percepção do servidor, em relação a sua forma de trabalho, sua opção pelo trabalho em equipe ou não e, ainda, como ele percebe a transferência de conhecimento, dentro de sua unidade.

Nota-se que no item trabalho em equipe foram elaboradas duas questões, uma fechada e outra aberta, buscando com as respostas do primeiro observar como os servidores estão trabalhando efetivamente e, no segundo, qual a opinião deles em relação a esta forma de trabalho. Para tabulação, o pesquisador classificou os dados da questão aberta como “relacionado ao trabalho individual” e “relacionado ao trabalho em equipe”. O resultado desta tabulação está consolidado nas Tabela 6 e 7.

TABELA 6  
Fator formas de trabalho (Questão 5 com justificativa)

Tipos	Questão 5		Questão 5 (justif.)	
	Absol.	Relat.	Absol.	Relat.
Individual	4	0,06	2	0,03
Em equipe	62	0,93	65	0,97
Sem resposta	1	0,01	0	0,00
Total	67	1,00	67	1,00

TABELA 7  
Fator formas de trabalho (Questão 6)

Resposta	Frequência	
	Absoluta	Relativa
Sim	54	0,81
Não	13	0,19
Sem resposta	0	0,00
Total	67	1,00

#### 4.3.3 PROCESSO DE DECISÃO

Como foi evidenciado no Capítulo 2, o processo de decisão também se constitui em um fator caracterizador do modelo de gestão da administração pública fazendária. Cury (2000, p.89) caracteriza o processo decisório de acordo com a evolução do estudo da administração. Enquanto na escola tradicional, a decisão é um ato isolado, individual e altamente centralizado na pessoa do chefe, as escolas que a sucederam primam por um processo decisório que permita o envolvimento representativo das unidades institucionais. Este envolvimento irá teoricamente garantir maior consistência na análise e escolha das alternativas, aceitação pelas unidades envolvidas e, finalmente, uma visão sistêmica por parte das unidades organizacionais.

Considerando estes conceitos, a pesquisa está centrada em dois aspectos essenciais: o primeiro é verificar se existe uma clara separação entre as deliberações estratégicas e operacionais, observando se dirigentes da instituição estão cientes dos momentos de decisão - quando é estratégica e quando é operacional, identificando-se a superposição de deliberações entre os Comitês, se for o caso. A análise documental das atas de deliberações do Comitê Estratégico de Gestão Tributária - CODIR e Comitê Operacional de Gestão Tributária - COPER foi suficiente para verificar este aspecto.

Para classificar os dados documentais constantes das atas de deliberações dos comitês, o pesquisador partiu do seguinte referencial:

- ✓ decisões estratégicas estão relacionadas à definição de políticas e estratégias referentes à administração tributária;
- ✓ decisões táticas estão relacionadas à preparação do ambiente organizacional para implementação destas políticas e estratégias.

Foram analisadas 37 atas do CODIR e 108 atas do COPER, referentes ao período de agosto/2001 a fevereiro/2002. A Tabela 8 classifica e consolida os dados das atas de deliberações dos comitês.

**TABELA 8**  
Fator processo de decisão (Atas dos Comitês)

Deliberações	Comitês (frequência)			
	CODIR		COPER	
	Absol.	Relat.	Absol.	Relat.
Estratégicas	34	0,91	3	0,02
Táticas e Operac.	3	0,09	108	0,98
Total	37	1,00	108	1,00

Fonte: Atas de Deliberação do CODIR e COPER

O segundo aspecto está relacionado ao conhecimento que os servidores tem das decisões dos colegiados e a percepção destes servidores quanto à aplicabilidade do processo de decisão proposto.

A Tabela 9 classifica e consolida os dados das questões 7 e 8.

**TABELA 9**  
Fator processo de decisão (Questões 7 e 8)

Resposta	Questão 7		Questão 8	
	Absol.	Relat.	Absol.	Relat.
Sim	21	0,31	14	0,21
Não	44	0,66	23	0,34
Não conheço			30	0,45
Sem resposta	2	0,03		
Total	67	1,00	67	1,00

Foi solicitado, ainda dentro do fator processo de decisão, que os servidores avaliassem o processo decisório individual e colegiado, apontando aquele que eles consideram melhor, justificando esta resposta. Para isto, foram elaboradas duas questões, uma fechada e outra aberta.

O pesquisador, para classificar as respostas, definiu os seguintes referenciais:

- ✓ justificativa favorável à decisão colegiada deve contemplar aspectos como, maior interação, menor risco, compartilhamento de responsabilidades, maior comprometimento, decisões mais sistêmicas e mais agilidade na implementação;

- ✓ justificativa desfavorável, devem apresentar aspectos como discussões exaustivas para chegar ao consenso e perda de parcela de poder e autonomia.

O pesquisador considerou “sem resposta” as justificativas dos servidores que não conseguiram perceber estes aspectos ou aquelas apresentadas em branco. Os resultados estão apresentados nas Tabelas 10 e 11.

TABELA 10  
Fator processo de decisão (Questão 9)

Tipos	Frequência	
	Absoluta	Relativa
Colegiada	56	0,83
Não colegiada	3	0,04
Sem resposta	8	0,13
Total	67	1,00

TABELA 11  
Fator processo de decisão (Questão 9 - justificativa)

Conceito	Frequência	
	Absoluta	Relativa
Correto	47	0,70
Incorreto	4	0,06
Sem resposta	16	0,24
Total	67	1,00

#### 4.3.4 ESTRUTURA ORGANIZACIONAL

A estrutura organizacional é também um fator da presente pesquisa. Drucker, Stoner, Robbins e Cury afirmam que a estrutura é a forma como estão organizados os elementos componentes de uma instituição. Compreende, desta forma, a disposição das diversas unidades organizacionais e a definição da relação de poder e responsabilidade entre estas unidades.

Por meio da estrutura é que será definida como as atividades serão desenvolvidas e como fluirão dentro e fora da organização. A proposta do modelo de gestão, com foco em resultado e no cliente, prima por uma estrutura mais horizontalizada, que permita maior interação na cadeia cliente/fornecedor.

No fator estrutura organizacional é importante verificar como os processos estão fluindo na organização e se os servidores entendem, e conseguem avaliar, a filosofia e pressupostos da estrutura com fluxo mais horizontalizado e com foco na

cadeia cliente/fornecedor. Na Tabela 12 estão tabulados os dados das questões 11 e 12.

TABELA 12  
Fator estrutura organizacional (Questões 11 e 12)

Resposta	Questão 11		Questão 12	
	Absol.	Relat.	Absol.	Relat.
Sim	46	0,69	53	0,80
Não	17	0,25	11	0,16
Sem resposta	4	0,06	3	0,04
Total	67	1,00	67	1,00

O pesquisador entendeu que seria importante inserir uma questão aberta, para complementar a questão 12, a fim de que o respondente tivesse um espaço para justificar sua resposta. Para fins de consolidação, o pesquisador classificou as respostas como corretas, quando o respondente conseguiu associar sua tarefa com o processo que ela faz parte e incorretas, quando o respondente não conseguiu fazer esta associação.

A consolidação dos dados referente a esta questão está na Tabela 13.

TABELA 13  
Fator estrutura organizacional (Questão 12 - justificativa)

Conceito	Frequência	
	Absoluta	Relativa
Correto	36	0,53
Incorreto	7	0,11
Sem resposta	24	0,36
Total	67	1,00

Ainda avaliando o fator estrutura organizacional, o pesquisador julgou importante verificar se os servidores efetuaram as mudanças necessárias, no seu dia-a-dia de trabalho, para se adequarem aos novos preceitos do modelo. Foi elaborada uma questão aberta para que o respondente pudesse descrever a cadeia cliente/fornecedor do produto que ele executa. Neste sentido, somente os servidores não comissionados foram questionados.

O pesquisador classificou as respostas como corretas, quando o respondente conseguiu identificar corretamente seus clientes e fornecedores e incorretas, quando o respondente não conseguiu fazer esta identificação. O resultado está consolidado na Tabela 14.

TABELA 14  
Fator estrutura organizacional (Questão 13 – Questionário dos servidores)

Itens	Conceito	Frequência	
		Absoluta	Relativa
I Insumo	Correto	25	0,56
	Incorreto	6	0,14
	Sem resposta	13	0,30
	Total	44	1,00
II Produto	Correto	27	0,61
	Incorreto	4	0,09
	Sem resposta	13	0,30
	Total	44	1,00
III Cliente	Correto	25	0,57
	Incorreto	7	0,16
	Sem resposta	12	0,27
	Total	44	1,00

#### 4.3.5 FORMAS DE COMANDO

Weaver e Farrell (2001) asseveram que estes três agentes atuam na organização: gerentes, líderes e facilitadores. O primeiro garante que as coisas sejam feitas (tático e operacional), o segundo cria e propõe novas alternativas, com base em cenários (estratégico) e o último ajuda as pessoas a fazerem o que deve ser feito.

Neste fator, somente os dirigentes foram questionados a fim de verificar se estes absorveram os conceitos de Weaver e Farrell (2001) e se estão cumprindo suas funções conforme previsto no modelo de gestão gerencial. A consolidação destes dados resultou nas Tabelas 15 a 17.

TABELA 15  
Fator formas de comando (Questão 14 – Questionário dos líderes)

Função	Frequência	
	Absoluta	Relativa
Líder	5	0,22
Gerente	13	0,56
Facilitador	2	0,09
Sem resposta	3	0,13
Total	23	1,00

TABELA 16  
Fator formas de comando (Questão 15 – Questionário dos líderes)

Resposta	Frequência	
	Absoluta	Relativa
Sim	19	0,83
Não	3	0,13
Sem resposta	1	0,04
Total	23	1,00

TABELA 17  
Fator formas de comando (Questão 16 – Questionário dos líderes)

Função constituída	Função exercida			
	Líder	Gerente	Facilitador	Sem resp.
Líder	5	0	0	0
Gerente	8	0	5	0
Facilitador	0	0	1	1
Sem resp.	0	2	1	0
Total	13	2	7	1

#### 4.3.6 MUDANÇA ORGANIZACIONAL

A equipe de *Change Integration da Price Waterhouse* (1997, p.20-33) ressalta que toda mudança tem começo, meio e fim. Neste sentido é importante definir objetivos e metas de mudança e referenciais mensuráveis quantitativamente, para que se tenha uma idéia clara de que os esforços de mudança irão realmente melhorar o desempenho da instituição e também como e quando isto irá ocorrer.

Outro ponto a ser considerado, segundo os autores, diz respeito ao envolvimento do topo da organização na definição do processo de mudança e ao consenso em torno da necessidade da mudança. É importante, ainda, que a alta administração concorde literalmente com o projeto de mudança – escopo e resultados pretendidos – e aposte nele, incentivando e fornecendo os instrumentos necessários para que a equipe de projeto possa executá-lo e repará-lo quando necessário.

Os dois aspectos apresentados – plano definido e envolvimento do topo - foram aqueles considerados essenciais para o sucesso do processo de mudança. No primeiro momento, o questionamento se concentrou na existência e efetividade destes dois aspectos. Estes dados encontram-se nas tabelas 22 a 25.

Para verificar estes aspectos, o pesquisador optou por dividir os respondentes em dois grupos: o primeiro composto dos dirigentes, para verificar sua participação e comprometimento com o processo de mudança; o segundo, dos servidores de forma global, a fim de determinar o seu grau de conhecimento em relação ao plano de mudança e, ainda, seu envolvimento com ele.

As questões que permitiram colher estas informações estão consolidadas na Tabela 18.

**TABELA 18**  
Fator formas de comando (Questão 17 a 20)

Resposta	Questão 17		Questão 18		Questão 19		Questão 20	
	Absol.	Relat.	Absol.	Relat.	Absol.	Relat.	Absol.	Relat.
Sim	3	0,13	5	0,22	13	0,19	6	0,09
Não	20	0,87	18	0,78	17	0,25	19	0,28
Não conheço					36	0,55	41	0,61
Sem resposta	0	0,00	0	0,00	1	0,01	1	0,01
Total	23	1,00	23	1,00	67	1,00	67	1,00

#### **4.4 CONSIDERAÇÕES GERAIS**

Este Capítulo se propôs a apresentar o local da pesquisa, identificando suas principais características, de forma a contextualizá-lo em relação aos objetivos da pesquisa.

Em um segundo momento, esta Capítulo apresentou os dados primários, levantados a partir da aplicação do questionário distribuído aos servidores, de forma organizada, e resumida em tabelas.

Para organizar os dados utilizou-se o editor de planilhas MS Excel, onde foi possível montar as tabelas e calcular os indicadores estatísticos. Cada fator de pesquisa apresentado está acompanhado de um breve histórico, relacionado ao estudo da bibliografia e uma explicação, também sucinta, das variáveis e questões apresentadas.

Foram definidos cinco fatores que se diferenciam, dependendo do modelo de gestão que a administração tributária adota. Tais fatores são: Planejamento, Formas de Trabalho, Processo de Decisão, Estrutura Organizacional, Formas de Comando e Mudança Organizacional.



Analisando o comportamento destes fatores, será possível identificar como a organização está em seu processo de mudança e quais são os aspectos da transição que precisam ser monitorados e corrigidos, para que os esforços sejam otimizados e obtenha-se êxito. Os mencionados comportamentos estão identificados no Quadro 1 (p. 36).

## V. DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Por meio da técnica denominada Estatística Descritiva - Análise Exploratória de Dados Categorizados (Barbetta, 1999) este Capítulo irá observar determinados aspectos relevantes e começar delinear hipóteses a respeito do processo de mudança do modelo de gestão com foco em controle para o modelo de gestão com foco em resultados, a partir da organização dos dados em tabelas e gráficos.

Segundo Barbetta (1999, p.221), “um dos grandes propósitos em pesquisa nas Ciências Sociais é verificar se duas ou mais variáveis se apresentam associadas”, ou seja, se o conhecimento de uma altera a probabilidade de algum resultado da outra. Esta técnica de análise permite observar cada dado isoladamente ou fazer uma dupla classificação, onde dois ou mais dados são tabulados em uma única tabela, estabelecendo-se um efeito comparativo entre eles.

A discussão dos dados propriamente dita foi feita em entrevista, com o Chefe da Assessoria de Desenvolvimento Institucional – ASDIN. Esta Assessoria é responsável pela consolidação e acompanhamento da execução do planejamento estratégico, controle de qualidade, padronização dos processos, comunicação, marketing e instituição de parcerias internas e externas. É competência desta Assessoria, ainda, coordenar a modernização administrativa da Subsecretaria da Receita.

A discussão conjunta dos dados permitiu aprofundar a discussão dos resultados. Não se tratou de uma pesquisa estruturada. O referido chefe passou a comentar cada Tabela, a luz de seus dados ou com base no conhecimento que ele tinha do órgão como um todo. Com esta técnica foi possível trazer mais informações para confirmar ou refutar as hipóteses inicialmente levantadas, o que possibilitou validar o método proposto com relativa segurança.

A discussão foi feita com base na tabulação dos dados de fontes pessoais e documentais, a partir de seis fatores de pesquisa definidos no Quadro 1 – Quadro Teórico de Referência.

Em um primeiro momento, buscou-se analisar cada um dos fatores isoladamente, a fim de averiguar como estes se apresentam na organização em

estudo. No momento seguinte, procurou-se estabelecer correlações entre os fatores da pesquisa, para definir o grau de interdependência entre eles.

## 5.1 PLANEJAMENTO

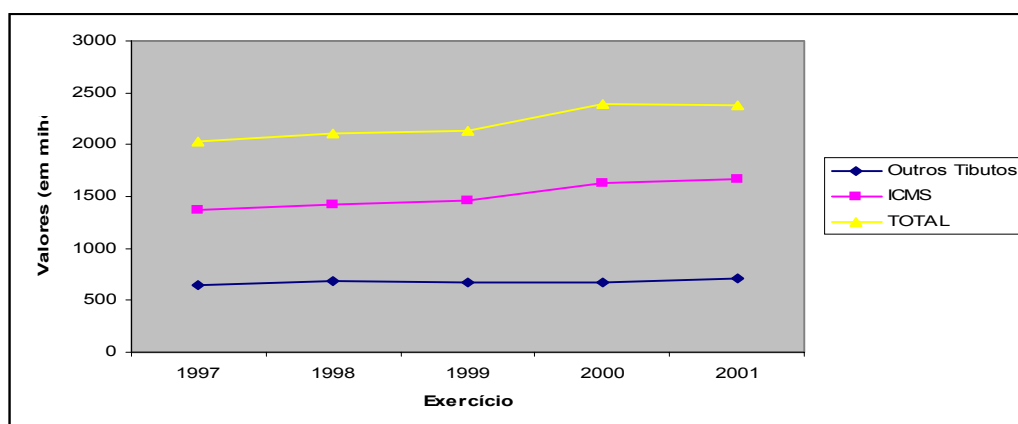
Em capítulos anteriores ficou evidenciado que um fator a ser analisado, em relação à transição de um modelo de gestão para outro, na administração pública, é o Planejamento. O modelo com foco em controle valoriza o planejamento financeiro, com ênfase no controle dos gastos públicos. O modelo com foco em resultados apresenta o planejamento estratégico como instrumento canalizador de energias em prol de objetivos e resultados comuns à instituição e, conseqüentemente, altera o foco do servidor e da instituição, de controle para resultado.

Institucionalmente, o órgão responsável pela administração tributária tem como objetivo principal a arrecadação de receitas provenientes dos impostos e taxas estaduais municipais.

A implantação do novo modelo de gestão, na Subsecretaria da Receita, se deu em janeiro de 2000. A partir da implantação do modelo gerencial, a Subsecretaria começou a trabalhar com foco em resultados, introduzindo primeiramente um plano de metas e, em 2002, o planejamento estratégico.

Conforme dados consolidados na Tabela 2, a receita tributária total teve um crescimento médio anual de 4,34%. O item que mais pesa na composição da receita tributária é o ICMS, representando 70% da receita total. Este Imposto apresentou um crescimento médio anual da ordem de 5,3%. Por meio do Gráfico 1 pode-se melhor observar o comportamento da arrecadação tributária no período considerado.

GRÁFICO 1  
Comportamento da Arrecadação Tributária – Distrito Federal



Em relação ao crescimento da economia, podemos verificar, a partir dos dados do Quadro 6, que o PIB Brasil e PIB per capita, no período de 1995 a 2000 apresentaram um crescimento real, porém a taxas decrescentes, no período observado.

QUADRO 6  
Produto Interno Bruto – Brasil -1995-2001

Exercício	PIB Brasil (mil US\$)	Variação real (%)	PIB Per capita (US\$)
1995	646.192	5,85	4.542
1996	778.887	4,22	4.924
1997	870.743	3,27	5.022
1998	913.735	0,22	4.793
1999	960.858	1,21	3.402
2000	1.086.700	4,36	6,38
2001	1.184.769	1,51	6,87

Fonte: IBGE e Conjuntura Econômica (abr/2001)

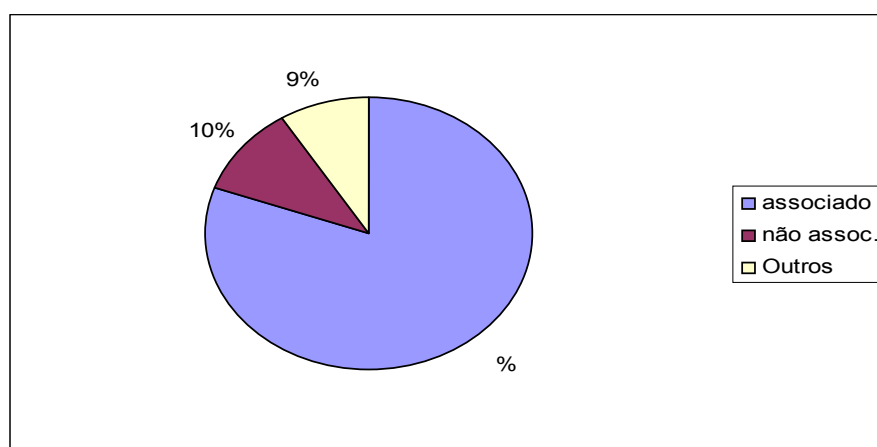
A reorganização da Subsecretaria da Receita, aliado a reorientação da gestão para resultado, permitiu a instituição manter níveis estáveis de crescimento da arrecadação, em um período de recessão econômica.

É importante ressaltar que esta pesquisa observou não somente o resultado efetivo alcançado pelo órgão a partir de sua reestruturação. Verificou, ainda, como os servidores perceberam as mudanças internas e como estes se adaptaram ao novo cenário. Foram feitas três perguntas aos servidores para verificar se estes mudaram seus focos de trabalho. A partir dos dados da Tabela 3, constatou-se que os servidores têm consciência do que fazem, por que fazem e como seu trabalho contribui para os resultados institucionais.

O Chefe da ASDIN afirma que existe uma preocupação da SUREC em reorientar os servidores para o resultado. Com a introdução de um plano, denominado Plano de Metas e, após, o Planejamento Estratégico foi possível racionalizar os recursos e otimizar resultados.

Como se pode observar, os dados Tabela 3 indicam que 90% dos servidores percebem sua contribuição direta para o aumento da arrecadação. Por sua vez, 81% dos servidores conseguiram fazer uma associação direta do seu trabalho com o aumento da arrecadação, conforme demonstrado no Gráfico 2.

GRÁFICO 2  
Atividade do servidor associada ao aumento da arrecadação



O resultado da pesquisa, relacionado ao fator Planejamento, apontou para uma mudança de comportamento nos servidores e na organização. A SUREC está fixando metas e direcionando seus esforços para atingir estas metas, abandonando a postura meramente de controle e passando a atuar com foco em resultados.

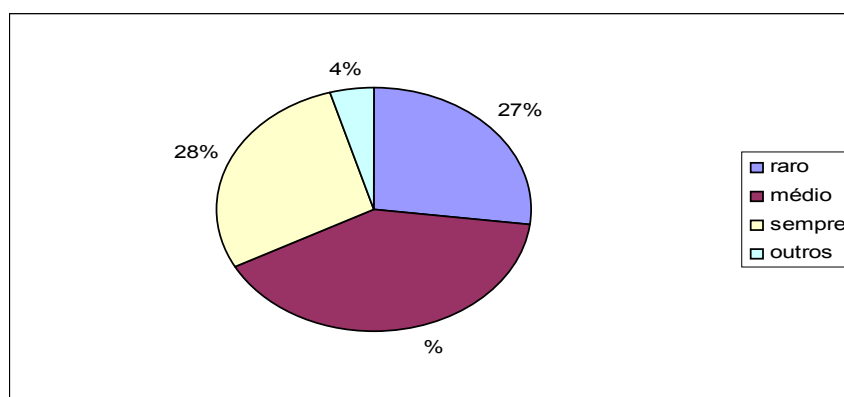
A SUREC consegue, com base no planejamento, antever situações e antecipar soluções, baseadas na análise interna do órgão e externa a este. Desta forma, como resultado desta mudança de comportamento, a SUREC está conseguindo otimizar recursos e apresentar melhores resultados relacionados aos seus objetivos institucionais.

## 5.2 FORMAS DE TRABALHO

No fator Formas de Trabalho foi verificado se a instituição assimilou a metodologia de trabalho em equipe ou se continua trabalhando de forma individualizada. Neste sentido, os servidores foram questionados em relação à forma como trabalham e como eles percebem a mudança no seu dia a dia.

O Gráfico 3 ilustra a tabulação do primeiro questionamento feito aos servidores, em relação ao fator formas de trabalho.

GRÁFICO 3  
Percepção do servidor em relação aos quesitos do trabalho em equipe



Para discussão dos dados da Tabela 5, optou-se por utilizar a “moda” como medida de tendência central, visto que esta medida é mais adequada para representar os dados qualitativos apresentados neste estudo. Observa-se que a moda, em termos globais, está centrada no conceito “freqüente”, com um total de ocorrências de 298. Os dois outros conceitos, “raro”, e “sempre”, apresentaram totais na ordem de 156 e 182, respectivamente”.

Este indicador (Moda = 298) revela que a organização encontra-se em uma fase intermediária no processo de evolução quanto a forma de trabalho: do individual para a sedimentação do trabalho em equipe.

Conforme se observa, o conceito “sempre” se encontra muito abaixo do ideal, ou seja, deveria apresentar um número de ocorrências superior a 600 e, no entanto, encontra-se abaixo de 200. Isto em função de dois aspectos essencialmente, segundo avaliação do chefe da ASDIN:

- ✓ modelo de gestão gerencial recente, ainda está em processo de maturação;
- ✓ não houve o devido treinamento, para que os servidores desenvolvesse habilidades para o trabalho em equipe.

De acordo com dados da pesquisa (Tabela 6), 93% dos servidores acreditam que o trabalho em equipe é melhor que o individual. Em que pese este indicador, não se observa na organização o pleno domínio das habilidades para desenvolvimento da metodologia de trabalho em equipe.

O resultado da coleta de dados, relacionado ao fator Formas de Trabalho, apontou para um processo de mudança de comportamento nos servidores, mas

ainda não totalmente consolidado. Segundo o chefe da ASDIN, há um sentimento nos servidores de querer trabalhar em equipe. Porém, as habilidades necessárias para trabalhar em equipe ainda não foram desenvolvidas satisfatoriamente e, em função disto, muitos servidores não sabem como trabalhar dentro desta nova sistemática.

### **5.3 O PROCESSO DE DECISÃO**

Como foi evidenciado no Capítulo 2, o Processo de Decisão também se constitui em um fator caracterizador do modelo de gestão da administração pública fazendária.

Considerando os conceitos preconizados por Cury (2000), a pesquisa está centrada em dois aspectos essenciais: o primeiro é verificar se existe uma clara separação entre as deliberações estratégicas e operacionais, observando se dirigentes estão cientes dos momentos de decisão - quando é estratégica e quando é operacional, identificando-se a superposição de deliberações entre os Comitês, se for o caso. As atas dos comitês foram os documentos analisados, para se avaliar os quesitos estratégicos e operacionais de atuação do Comitê Diretivo de Gestão Tributária - CODIR e Comitê Operacional de Gestão Tributária - COPER. Estes documentos se referem ao período de agosto/2001 a fevereiro/2002.

Com base nas entrevistas realizadas (Tabela 8) pode-se afirmar que as decisões estão sendo tomadas, obedecendo-se as competências de cada colegiado: 91% das decisões do CODIR são de cunho estratégico, como deveriam ser. Por sua vez, 98% das decisões do COPER, são operacionais, estritamente de acordo com suas competências.

Em detrimento ao revelado na Tabela 8, foi constatado, por meio de depoimento do chefe da ASDIN, que os comitês não estão efetivamente sedimentados na organização. Sua percepção é que apesar dos comitês estarem atuando conforme suas competências, seus produtos – decisões – não estão sendo legalizados e legitimados, o que está invalidando esta iniciativa. Segundo este servidor:

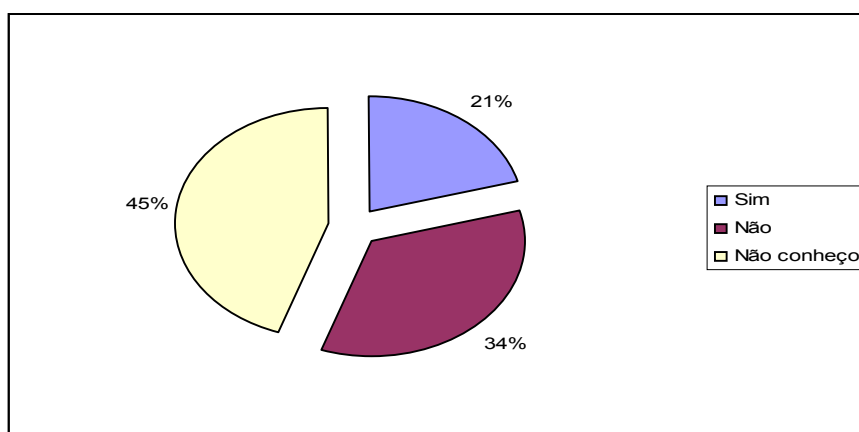
- ✓ Não existe Regimento de Funcionamento dos Comitês;
- ✓ Não existe manifestação de voto, formalmente constituída, nas deliberações;

- ✓ Assuntos são discutidos e decididos em situação similar a uma reunião de trabalho;
- ✓ Discussões morosas despendem muito tempo até a decisão;
- ✓ A pauta dos Comitês, na maioria das vezes, não é cumprida;
- ✓ 90% das reuniões do COPER são feitas sem a presença das Assessorias;
- ✓ Não há preocupação em viabilizar recursos para implementação das decisões;
- ✓ Não há mecanismos de acompanhamento e controle do processo de implementação da decisão.

Todos estes quesitos, apontados pelo Chefe da ASDIN, foram considerados inibidores da plena efetivação do processo de decisão colegiada. Segundo ele, “se não existe um processo de acompanhamento da implementação da decisão, automaticamente não há feedback, nem tampouco correção de rumo”. Neste contexto complementa que é importante para os Comitês serem revestidos de formalidade e legitimidade. É imprescindível, ainda, que exista mecanismos para acompanhar e controlar todo o processo, desde a elaboração da agenda, tempo de discussão, deliberação e implementação da decisão.

A análise, a partir da visão dos servidores não comissionados, se constitui no segundo aspecto a ser observado. Este aspecto está relacionado à percepção dos servidores quanto à aplicabilidade do processo de decisão proposto. O Gráfico 4 demonstra que 66% dos servidores não conhecem as decisões dos Comitês. Sem conhecer as decisões os servidores não têm como cumpri-las ou legitimá-las.

**GRÁFICO 4**  
Percepção do Servidor em relação à eficácia do processo de Decisão Colegiada





Por outro lado, os dados da Tabela 9 demonstram que 34% dos servidores acham que os comitês não estão atuando conforme preconizado no modelo de gestão com foco em resultados e 45% afirmam que não conhecem as competências dos comitês. Nota-se, a partir destes indicadores, que os comitês estão funcionando como um “satélite”, fora do dia-a-dia da organização.

Apesar destas percepções em relação ao funcionamento dos comitês, é surpreendente observar, segundo dados da Tabela 13, que 97% dos servidores afirmam que a decisão colegiada é melhor que a individual e, ainda, conforme Tabela 14, 70% foram capazes de justificar corretamente porque esta forma de decisão é melhor.

Segundo o Chefe da ASDIN, verifica-se uma contradição na organização: se por um lado os servidores entenderam e acreditaram neste novo processo, por outro, estão os dirigentes, lentos em efetivar mudanças.

Por meio do resultado desta pesquisa pode-se observar que o processo de decisão colegiado foi absorvido pela organização, mas encontra-se em uma fase incipiente, onde muitos ajustes precisam ser feitos, para sua plena utilização. Pode-se afirmar, ainda, que este modelo não está totalmente implantado e incorporado na organização porque os dirigentes não conseguiram alavancá-lo, de forma consistente.

#### **5.4 ESTRUTURA ORGANIZACIONAL**

A estrutura organizacional é também um parâmetro da presente pesquisa. Segundo Drucker, Stoner, Robbins e Cury, o modelo com foco em controle adota uma estrutura muito verticalizada, enfatizando hierarquia e visão fragmentada do produto. Em contrapartida, o modelo de gestão voltado para resultados prima por uma estrutura mais horizontalizada, que permita maior interação cliente/fornecedor interno e visão sistêmica da cadeia de produção.

Para melhor analisar o fator estrutura organizacional é importante caracterizar o cliente externo, no âmbito da organização pública tributária. Diferentemente das empresas, os clientes, para a administração tributária, são “compulsórios”. Neste sentido, eles não têm opção de procurar outro prestador de serviço, caso não sejam bem atendidos. Denomina-se “obrigação principal e

obrigação acessória” as relações que o cliente tem com a administração fiscal e, neste contexto, não há com fugir desta interação.

Entretanto, a exclusividade de prestação de serviço não dá ao Estado o direito de ser ineficiente. Estando insatisfeito, o cliente – contribuinte irá criar mecanismos para não cumprir satisfatoriamente suas obrigações, recorrendo à evasão fiscal ou atividade econômica informal.

Desta forma, o que a administração tributária deve fazer é, mesmo se tratando de cliente compulsório, conscientizar-se de que em um determinado momento, este cliente se torna provedor (fornecedor) desta relação. Neste sentido, os órgãos públicos devem conhecer estes clientes, estar atentos aos seus requisitos, para prestar um serviço de qualidade, de forma a criar condições para que o cliente/contribuinte participe do processo de forma espontânea e mais harmoniosa.

Em relação ao cliente interno, por sua vez, a organização pode e deve otimizar muito o processo de prestação de serviço, primando pela eficiência na cadeia cliente/fornecedor interno. Esta concepção de trabalho permite maior interação entre as diversas funções da organização, conjugado a um maior foco nos objetivos institucionais.

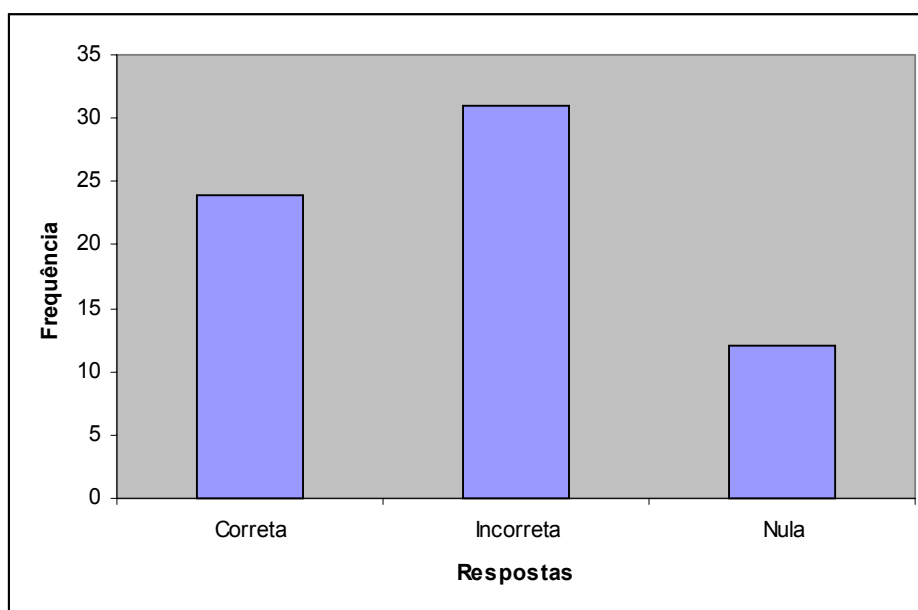
Esta pesquisa buscou verificar se a estrutura mais horizontalizada, com fluxo de processos inserido em uma cadeia cliente/fornecedor, é aplicável na administração tributária e se os servidores entendem sua filosofia e pressupostos e conseguem avaliá-la com propriedade.

Como resultado do fator estrutura organizacional, observa-se que 80% dos servidores acreditam estar atendendo as necessidades de seu cliente interno e externo, conforme dados da Tabela 12. No entanto, do total de servidores pesquisados, apenas 36% foi capaz de descrever corretamente a cadeia cliente fornecedor interno, relacionado ao produto que eles executam (Tabela 13).

Com base nestes resultados, pode-se concluir que os servidores ainda estão focados no seu trabalho, sendo este um fim em si mesmo. Não existe interação efetiva entre as diversas funções da SUREC e, tampouco, não existe uma percepção sistêmica da organização. Conseqüentemente, a imagem da instituição frente aos produtos e serviços que são oferecidos à sociedade, fica comprometida.

O Gráfico 5 ilustra o resultado destas questões, relacionados ao fator Estrutura Organizacional.

GRÁFICO 5  
Descrição da Cadeia Cliente Fornecedor



Existe uma clara relação entre o atendimento ao cliente interno e ao cliente externo. A preocupação e o compromisso em atender são os mesmos, visto que o servidor voltado tão somente para o cumprimento de sua tarefa, não irá enxergar o cliente, nem interno nem externo. Por sua vez, quando o servidor tem como objetivo atender seu cliente interno, é fácil para ele enxergar todo o processo de produção do bem ou serviço e, portanto, perceber as necessidades do cliente externo atende-las, no que lhe cabe.

No intuito de validar ou não as percepções dos servidores e verificar como está o grau de satisfação do cliente externo, foram realizadas entrevistas com duas entidades representativas de classe, em Brasília: o Conselho Regional dos Corretores de Imóveis – CRECI e Conselho Regional de Contabilidade – CRC. Estas duas entidades fazem interface dos contribuintes frente à instituição, representando cerca de 60% do total de contribuinte de ICMS, ISS, IPTU e ITBI.

Para avaliação do desempenho da SUREC, foram listados grandes grupos de serviços que a instituição disponibiliza aos contribuintes, considerando os conceitos de mensuração “ruim”, “bom” e “ótimo”.

O resultado desta entrevista encontra-se consolidado na Tabela 19.

TABELA 19  
Análise do CRECI e CRC quanto à qualidade dos serviços da SUREC

Quesitos	CRECI		CRC	
	Antes	Depois	Antes	Depois
Serviços virtuais	Ruim	<b>Ótimo</b>	Ruim	Ruim
Emissão de documentos	Ruim	<b>Ótimo</b>	Ruim	<b>Bom</b>
Pagamento de Tributos	Ruim	Ruim	Ruim	Ruim
Serviço de cadastro	Ruim	Ruim	Ruim	<b>Bom</b>
Pontos de atendimento	Ruim	<b>Bom</b>	Ruim	Ruim
Serviço de balcão	Ruim	Ruim	Ruim	Ruim
Informações	Ruim	<b>Bom</b>	Ruim	<b>Ótimo</b>
Atendimento pessoal	Ruim	Ruim	Ruim	Ruim
Interpretação da legislação	Ruim	Ruim	Ruim	Ruim
Padronização	Ruim	Ruim	Ruim	Ruim
Andamento de processos	Ruim	<b>Bom</b>	Ruim	Ruim

Nota-se que a maioria dos quesitos apontados pelas entidades foi avaliada como RUIM. Esta informação reforça o resultado da pesquisa junto aos servidores, demonstrando que quando o servidor não tem claro quem é seu cliente interno e o que ele precisa, não há como atendê-lo com qualidade e esta deficiência, com certeza, reflete-se no atendimento às necessidades do cliente externo – contribuinte.

Em relação ao fator Estrutura Organizacional pode-se verificar que a organização não está trabalhando com foco no cliente interno e externo. Existe ainda uma forte tendência para a execução da tarefa, como um fim em si mesmo. Este comportamento está refletindo-se no resultado institucional da SUREC, porque onera o processo e conseqüentemente o custo administrativo da instituição e, ainda, denigre a imagem do órgão frente ao seu cliente externo.

Segundo o Chefe da ASDIN, este comportamento se justifica em função da organização ter implantado a nova estrutura, por meio de Decreto, mas não ter revisto seus processos, para adequá-los a esta nova realidade. O que ocorreu foi tão somente a transposição dos processos velhos para uma estrutura nova.

## 5.5 AS FORMAS DE COMANDO

Reportando-se ao Capítulo 2, pode-se extrair outro parâmetro que diferencia o modelo de gestão voltado para controle do outro, voltado para resultados. Trata-se do fator Forma de Comando.

A administração tributária adotava o comando por meio de chefes, legalmente designados, de acordo com a estrutura organizacional vigente. A partir do estudo realizado pela empresa Boucinhas & Campos (1999), esta concepção foi rejeitada e deu margem a criação de novos agentes de comando: gerentes, líderes e facilitadores.

Weaver e Farrell (2001, p.29) asseveram que estes três agentes devem atuar juntos, em uma mesma unidade de comando dentro da organização, o primeiro garantindo que as coisas sejam feitas (tático e operacional), o segundo criando e propondo novas alternativas, com base em cenários (estratégico) e o último ajudando as pessoas a fazerem o que deve ser feito.

Neste parâmetro, especificamente, foram questionados apenas os dirigentes da organização. Conforme dados da tabela 15, cinco líderes, treze gerentes e dois facilitadores responderam estes quesitos do questionário, e três não responderam, totalizando 23 servidores, o que representa 38,3% do universo de 60 dirigentes.

A tabulação dos dados revela (Tabela 16) que 83% destes dirigentes acreditam que estão desempenhando seus papéis, conforme preconiza o modelo. Entretanto, no momento de justificar esta resposta, associando sua função com o que cada dirigente faz, foi observado que nenhum dos gerentes, nos níveis tático e operacional, está desenvolvendo seu papel como deveriam desenvolver. Os líderes e os facilitadores, ao contrário, estão trabalhando conforme preconizado no modelo de gestão (Tabela 17).

A gerência intermediária é um importante agente de mudança, visto que esta gerência faz interface direta, tanto com o servidor da base como com os líderes no topo. Caso este agente não esteja comprometido com o processo de mudança, poderá haver um desvio na linha de comunicação – autoridade e responsabilidade. Este desvio de comunicação pode distorcer o modelo de gestão gerencial, no momento de sua implantação, visto que leva informações e determinações distorcidas aos servidores, além de priorizar atividades pontuais que não alimentam o processo de mudança.

Weaver e Farrell (2001, p.24) afirmam que gerência é a unidade de comando focada no dia-a-dia, no cumprimento das tarefas e em atingir metas. São estes agentes que garantem que as coisas aconteçam, tática e operacionalmente.

Em relação ao fator Formas de Comando, observa-se que a organização não conseguiu implementar todas estas funções, com o desempenho correto dos papéis

de cada uma, descaracterizando o modelo de gestão gerencial, no fator formas de comando.

O Chefe da ASDIN ressalta que em nenhum momento a organização se preocupou em capacitar seus dirigentes para ocupar o cargo para o qual são designados. Na SUREC, a escolha dos dirigentes é essencialmente política, incompatível com os preceitos do modelo de gestão com foco em resultados, que pressupõe a designação de dirigentes altamente capacitados para exercer suas funções.

## **5.6 O PROCESSO DE TRANSIÇÃO**

Os dois aspectos apresentados na revisão bibliográfica – plano definido e envolvimento dos dirigentes do topo da organização - foram aqueles considerados essenciais para garantir a plena efetivação do fator processo de mudança. No primeiro momento, o questionamento se concentrou na existência e efetividade destes dois aspectos. Os dados da tabela 18 demonstram o resultado da pesquisa, neste aspecto.

Para verificar estes aspectos, foi necessária a intervenção do entrevistador de duas formas diferentes: primeiro questionando os dirigentes em relação a sua participação e comprometimento com o processo de mudança. Observa-se que 87% dos servidores que ocupam cargos comissionados não participaram da elaboração do Plano de Transição de um modelo de gestão para outro (Questão 17).

Segundo o chefe da ASDIN, “este plano nunca foi levado a termo”. A empresa Boucinhas & Campos elaborou um documento que apontava algumas ações e diretrizes para que a transição ocorresse com sucesso. Entretanto este documento não evoluiu para um plano formal, com definição de prazos, metas, indicadores e responsáveis. Por sua vez, as ações não estão claramente definidas, e neste sentido não orientam os servidores e líderes.

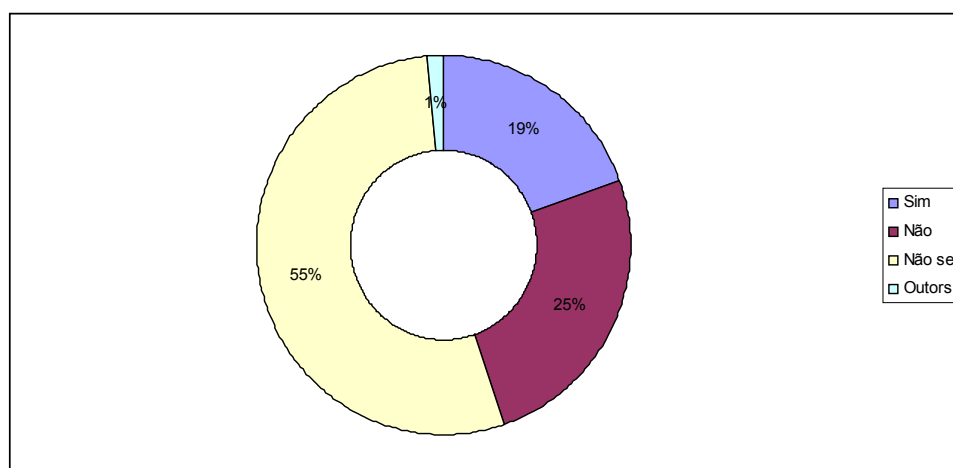
A equipe de *Change Integration da Price Waterhouse* (1997) ressalta que toda mudança tem começo, meio e fim. Neste sentido é importante definir objetivos e metas de mudança e referenciais mensuráveis quantitativamente, para que se tenha uma idéia clara de que os esforços de mudança irão realmente melhorar o desempenho da instituição e também como e quando isto irá ocorrer.

Setenta e oito por cento dos dirigentes afirmam que não conhecem o plano de transição (Questão 18). Ainda segundo a equipe de *Change Integration da Price Waterhouse* (1997), é muito importante o envolvimento do topo da organização na definição da mudança e em relação ao consenso em torno de sua necessidade. É importante, ainda, que a alta administração concorde literalmente com o projeto de mudança – escopo e resultados pretendidos – e aposte nele, incentivando e fornecendo os instrumentos necessários para que a equipe de projeto possa executá-lo e repará-lo quando necessário.

A partir dos dados da pesquisa constatou-se que este requisito não foi observado pela instituição, comprometendo sensivelmente a plena implantação do modelo de gestão gerencial.

A segunda intervenção do pesquisador foi feita junto aos servidores, para verificar o grau de conhecimento deles em relação ao plano de mudança e, ainda, seu comprometimento com a mudança. O Gráfico 6 mostra o resultado da pesquisa referente ao conhecimento do servidor relacionado ao Plano de Transição.

GRÁFICO 6  
Conhecimento do servidor relacionado ao Plano de Transição



A equipe de *Change Integration da Price Waterhouse* (1997, p.20-33) ressalta a importância de todos os servidores, na organização, estarem comprometidos com a mudança. Comprometimento, por sua vez, depende de variáveis como conhecimento e conscientização, ambas inseridas em um processo longo, na área de desenvolvimento de pessoas.

O processo de desenvolvimento de pessoas, referido no parágrafo anterior, é longo e não se iniciou na organização em estudo. Não se pode exigir comprometimento de servidores que estes não foram devidamente preparados.

Por outro lado, segundo dados coletados na instituição em estudo, 55% dos servidores não sabem se existe um plano de transição, 25% afirmam que este plano não existe e apenas 19% o conhece. É muito difícil para o servidor direcionar suas ações, sem saber qual a rumo e a estratégia a ser seguida.

As questões 19 (questionário dos líderes) e 15 (questionário dos servidores) ficaram prejudicadas, em função das respostas anteriores. Os servidores foram questionados quanto a sua percepção em relação à efetividade do plano de transição. Como a maioria não conhece este plano, é natural que a maioria não tenha condições de fazer esta avaliação com propriedade. Neste sentido, sessenta e um por cento dos servidores não conhecem o plano e vinte e oito por cento não acredita em sua efetividade (Questão 20).

O chefe da ASDIN ressalta que não existe, na instituição, um plano de ação, formal ou informal, de transição do modelo anterior, para o atual modelo de gestão. Não foi nomeada, tampouco, uma equipe para coordenar o processo de mudança de uma forma sistêmica, ficando a cargo de cada gestor implementar as mudanças em sua unidade, a partir da publicação do ato legal de implantação da nova estrutura.

Como o modelo não foi amplamente divulgado e estudado, antes da referida publicação, os dirigentes e servidores não entenderam seus fundamentos e pressupostos com clareza. É natural concluir que sem entender o produto é impossível usá-lo corretamente.

Outra característica apontada pelo chefe da ASDIN é que não houve o envolvimento da alta administração, para implementação de mudança. Eles não receberam o devido treinamento e, por conseqüência, não definiram a implantação do modelo como prioridade, em suas unidades.

## **5.7 DISCUSSÃO DA RELAÇÃO ENTRE OS FATORES QUE DEFINEM O MÉTODO**

Este Capítulo evidenciou algumas distorções que comprometeram a transição do modelo de gestão com foco em controle para o modelo de gestão com foco em resultado na Subsecretaria da Receita.



Em relação aos seis fatores que serviram de referenciais para a pesquisa, nota-se que a instituição em estudo conseguiu absorver e implantar alguns, enquanto outros não estão sendo adotados ou estão em uma fase intermediária de implantação.

Tais fatores estão inter-relacionados entre si, visto constituírem um todo que caracteriza o modelo de gestão com foco em resultados e no cliente da administração tributária. Neste sentido, a não implantação de um dos fatores pode comprometer a implantação do modelo de gestão, como todo.

Estabelecendo uma relação entre os fatores da pesquisa, a partir do comportamento apresentado por cada um, pode-se observar que a interação entre eles ocorre de diversas formas: algumas apresentam relação direta, outras no sentido inverso e, ainda, há determinados fatores que não evoluíram em função de sua dependência com outros.

A seguir será feita uma discussão acerca da relação dos fatores de pesquisa, a fim de reformular novas considerações em relação à transição do modelo de gestão, na SUREC.

### 5.7.1 RELAÇÃO ENTRE FOCO EM RESULTADO E ESTRUTURA ORGANIZACIONAL COM FOCO NO CLIENTE

A primeira relação a ser considerada está relacionada ao foco no resultado e foco no cliente. Os dados da Tabela 20 revelam que o foco em resultado está sedimentado na instituição em estudo, enquanto o foco no cliente não apresenta o mesmo comportamento, principalmente porque os servidores não conhecem a cadeia cliente/fornecedor do produto que executam e, em função deste fato, não estão preparados para atender os requisitos de seus clientes internos.

A princípio, as organizações que apresentam bons resultados têm claramente definido os seus processos de trabalho e fixam como objetivo atender as necessidades de seus clientes. Portanto, nesse sentido, espera-se que estas duas variáveis tenham uma forte relação, onde a variação de uma interfira diretamente no comportamento da outra.

A Tabela 20 apresenta o comportamento destas variáveis:

**TABELA 20**  
Relação entre os parâmetros foco em resultado e  
foco no cliente interno

		FOCO NO CLIENTE		TOTAL
		SIM	NÃO	
FOCO EM RESULTADO	SIM	22	20	42
	NÃO	1	1	2
TOTAL		23	21	44

No caso da SUREC, quando se observa estas duas variáveis, constata-se um contraditório. Enquanto 98% dos servidores desempenham suas funções com foco em resultado, apenas 50% demonstram conhecer e considerar a cadeia cliente/fornecedor interno.

Em se tratando de uma organização pública cuja missão é prestar serviços à comunidade, tal comportamento pode ser considerado uma distorção, visto que o resultado financeiro referente à arrecadação, por si só, não se justifica. Em um determinado momento a organização terá que rever este comportamento, caso pretenda mesmo adotar um modelo de gestão mais efetivo, no contexto do seu ambiente.

O foco no cliente é que garante a mudança na forma de trabalho, visto que a instituição deixa de ser um fim em si mesma e passa a atuar conforme as necessidades e exigências do cliente interno e, por conseqüência, do cliente externo. Para que esta mudança ocorra é necessário que cada servidor conheça a cadeia cliente/fornecedor interno, e execute suas atividades conectadas às exigências desta cadeia. Este processo permite que o servidor execute atividades segmentadas, porém com uma visão sistêmica dos serviços prestados pela instituição.

O foco em resultado desassociado do foco no cliente pode neutralizar o resultado financeiro conquistado, no momento em que incrementa receitas (com otimização da arrecadação) e custos (com o retrabalho) e proporcionalmente um anulará o outro.

## 5.7.2 RELAÇÃO ENTRE TRABALHO EM EQUIPE E RESULTADO INSTITUCIONAL

Com referência à SUREC, pode-se afirmar que o resultado institucional está diretamente associado ao desempenho dos seus agentes tributários. Neste sentido, otimizar resultado necessariamente passa por otimizar desempenho dos servidores.

O trabalho em equipe, no modelo de gestão gerencial, visa resolver alguns problemas da administração pública. Tais problemas estão relacionados à disseminação de conhecimento, produtividade e racionalização de recursos.

O trabalho em equipe pressupõe uma associação de pessoas com competências e habilidades diferentes. Esta forma de trabalho requer dos envolvidos maior compartilhamento, interação e comprometimento com organização. Requer ainda que os envolvidos abram mão de uma parcela de independência, no momento em que estes perdem “poder” para agir ou decidir isoladamente. Em contrapartida, equipes de trabalho ganham em compartilhamento de conhecimento e ganhos de produtividade, pela soma de habilidades voltadas para um mesmo fim.

Com base nestas premissas, trabalhar em equipe significa tirar os agentes de um foco pessoal e redirecioná-los para um foco comum – organizacional, potencializando esforços para otimizar resultados. Neste contexto, o trabalho em equipe é condição para melhorar o resultado institucional.

A partir dos dados da Tabela 28, pode-se observar que no período em que predominava na SUREC o trabalho individual, a produtividade média do agente fiscal situava-se na ordem de R\$ 5,5 milhões/ano/agente. Com a implantação do novo modelo de gestão, a partir de janeiro de 2000, o sistema de trabalho passou a ser em equipe. A produtividade média constatada no período 2000-01 passou para R\$ 6,6 milhões/ano/agente, representando um aumento de produtividade por agente na ordem de 20%.

Este aumento na produtividade anual dos agentes tributários se deu essencialmente em função da alteração na forma de trabalho e na definição de políticas tributárias voltadas para o incremento da arrecadação.

A Tabela 21 apresenta o comportamento destas variáveis.

TABELA 21 – Relação entre os parâmetros trabalho em equipe e resultado institucional - 1997 a 2001

(R\$ milhões)

EXERCÍCIO	REC. TRIB. (A)	Nº de servidores (B)	C = A/B
1997	2.024	346	5,85
1998	2.107	396	5,32
1999	2.128	396	5,37
2000	2.397	377	6,05
2001	2.377	347	6,00

Fonte: Relatórios SUREC

Em que pese o sistema de trabalho em equipe estar ainda em processo de amadurecimento na instituição em estudo, pode-se concluir que há uma relação direta desta forma de trabalho com o resultado institucional. Desta forma, tal fator torna-se irreversível como instrumento que otimiza recursos e resultados simultaneamente.

### 5.7.3 RELAÇÃO ENTRE PROCESSO DE TRANSIÇÃO E TRABALHO EM EQUIPE, DECISÃO COLEGIADA E FORMAS DE COMANDO

A pesquisa revela que a falta de um plano de transição prejudicou sensivelmente a plena efetivação do modelo gerencial na organização em estudo. A exceção do foco em resultado, todos os demais parâmetros tiveram uma evolução empírica, porém logo depois estagnaram.

O trabalho em equipe é um exemplo desta situação. Sem um plano de ação orientado a mudar a forma de trabalho dos servidores, houve uma definição preliminar das equipes e dos respectivos projetos, mas não foi criada uma estrutura para dar suporte a estas equipes em relação a capacitação e disseminação de conhecimento. Neste sentido as equipes avançaram em relação ao trabalho em equipe, mas muitos requisitos indispensáveis à plena mudança não estão sendo trabalhados.

O processo de decisão colegiado também sofre com a ausência de um plano de transição, que defina os regulamentos dos comitês, capacitação dos dirigentes e um sistema de comunicação eficaz, que permeie toda a organização. A implantação dos comitês de decisão de forma não planejada foi responsável pela não efetivação deste processo junto à instituição. Desta forma, os órgãos foram constituídos, por

força de Decreto, mas estão trabalhando como um satélite, sem conexão efetiva com a organização.

As formas de comando, por sua vez, apresentam uma relação de causa e efeito recíproco, com o processo de transição. Todas as demais variáveis foram prejudicadas pela falta de um planejamento consistente de mudança. Entretanto, o impacto neste fator especificamente foi muito maior, porque as formas de comando têm um papel fundamental na organização, principalmente em momentos de transição (Equipe de Change Integration da Price Waterhouse, 1997). Neste sentido, uma distorção na atuação dos dirigentes pode comprometer a iniciativa de modernização da administração tributária e esta distorção se verifica na SUREC, no momento em que se constata que não houve comprometimento dos dirigentes com a mudança e, conseqüentemente, o plano não foi elaborado e a equipe responsável por gerenciar este processo não foi definida.

Em análise contrária, a falta do plano prejudicou os dirigentes, visto que este plano iria prever ações de capacitação para os dirigentes, de forma a conscientizá-los e prepará-los para a mudança.

## **5.8 RECOMENDAÇÕES PARA RETROALIMENTAR O PROCESSO DE GESTÃO DA MUDANÇA**

Uma das grandes contribuições desta dissertação foi, a partir da validação do método de análise da transição, identificar pontos no processo de mudança da SUREC que necessitariam ser corrigidos ou melhorados. A partir da aplicação, na SUREC, do método proposto neste estudo, foi possível analisar o processo de transição do modelo de gestão com foco em controle para o modelo de gestão com foco em resultados.

A análise, além de identificar em que estágio encontrava-se a organização, em relação ao modelo de gestão, permitiu ainda identificar quais são os pontos fortes e fracos, neste processo. Baseado na identificação dos pontos positivos e negativos foi possível mapear a transição, de forma a disponibilizar informações, ao gerente de mudança, voltadas para ressaltar o que está dando certo e corrigir o que não está andando de acordo com as expectativas.

Nota-se, neste contexto, que o método apresentado neste estudo se constitui em uma ferramenta gerencial que permite, ao longo da transição, monitorar, avaliar e corrigir ações relacionadas ao processo de mudança.

No entanto, como proposta desta dissertação, serão apresentadas algumas ações, que podem ser adotadas pelos agentes de mudança, para corrigir os desvios observados na SUREC. Tais ações são produto da aplicação do Método objeto deste estudo.

No fator Forma de Trabalho, ficou evidenciado que a falta de capacitação dos servidores, dirigida para o trabalho em equipe, é um aspecto que dificulta a implementação do modelo de gestão gerencial. Neste sentido, recomenda-se que a organização empreenda esforços no sentido de habilitar seus servidores para desempenhar atividades em equipe. A capacitação é que irá garantir a plena transição da forma de trabalho. Por sua vez, sem o devido treinamento, os servidores não conseguirão evoluir, tornando inócuo todo o esforço de mudança.

Os problemas observados, quanto ao fator Processo de Decisão, estão relacionados à falta de formalidade e de legitimidade dos Comitês. Neste sentido, é necessário regulamentar o funcionamento destes Comitês e criar uma secretaria de apoio administrativo para garantir a operacionalização destes colegiados. A mencionada secretaria terá como responsabilidade agendar reuniões, definir pauta, elaborar e divulgar atas e controlar o processo de tomada de decisão até a sua implementação. Como ficou evidenciado no resultado da pesquisa, para decidir, atendendo aos pressupostos do novo modelo de gestão, é necessário que os Comitês sejam revestidos de formalidade e legitimidade. É imprescindível, ainda, que exista mecanismos para acompanhar e controlar todo o processo, desde a elaboração da agenda, tempo de discussão, deliberação e implementação da decisão.

O fator Estrutura Organizacional apresentou, como resultado da pesquisa, um viés em relação ao comportamento dos servidores. Eles acreditam que estão atendendo seus clientes, mas os clientes não têm a percepção de que estão sendo atendidos. Ficou evidenciado, na pesquisa, que o aspecto que motivou este resultado foi o fato da organização não ter revisto seus processos de trabalho, para adequá-los à nova estrutura. A recomendação é que esta revisão dos processos seja feita imediatamente, buscando estabelecer um fluxo de processos que propicie maior interação cliente/fornecedor. É importante, ainda, que se elabore manuais, a fim de padronizar procedimentos internos. Por fim, deve-se criar uma unidade de trabalho voltada para o gerenciamento dos processos organizacionais, com o

objetivo de acompanhar e dar suporte às áreas, no momento da implantação dos novos processos e, após, avaliar processos e proceder a correções e atualizações.

A falta de capacitação dos gerentes, por sua vez, ficou evidenciada na observação do fator Formas de Comando. Constatou-se, a partir da discussão dos dados da pesquisa, que a organização não capacitou seus dirigentes, de tal forma que estes pudessem desempenhar seus papéis como foram definidos no modelo de gestão atual. A recomendação é que se crie um programa de desenvolvimento para os dirigentes da organização, com forte enfoque nas áreas gerencial e comportamental, a fim de torná-los habilitados para o exercício de suas funções.

O resultado da pesquisa aponta, com segurança, a falta de um plano de mudança e de comprometimento dos dirigentes como grande responsável pela não efetiva implantação do novo modelo de gestão. O ideal seria que estes dois aspectos tivessem sido observados no início da transição, mas partindo da constatação de que isto não ocorreu, a recomendação é que se faça agora: elaboração de um plano consistente de mudança, com definição de ações, prazos, metas, indicadores e responsáveis; envolvimento dos servidores por meio da disseminação de informações, *workshops* e seminários; e, por fim, comprometimento dos dirigentes, buscando sensibilizá-los e capacitá-los para este desafio.

Diante das considerações e recomendações registradas nesta seção, o método é validado, visto que sua aplicação permitiu traçar um diagnóstico da situação em que está a organização, em relação à transição do modelo com foco em controle para o modelo com foco em resultados. Permitiu, ainda, identificar os pontos positivos e negativos, referentes ao comportamento de cada fator da pesquisa.

A partir da análise decorrente da aplicação do método, pôde-se apontar ações para corrigir os desvios verificados durante o processo de mudança, de forma a corrigir o rumo e tornar os esforços de mudança mais efetivos em resultados para a organização e para a sociedade. Tais ações estão sintetizadas a seguir:

- ✓ Elaboração de um plano de mudança consistente, com definição de ações, prazos, indicadores e responsáveis;
- ✓ Definição de uma equipe, totalmente respaldada pela alta gerência, para execução, monitoramento e avaliação deste plano de mudança;
- ✓ Capacitação dos servidores voltados para formação nestes novos conceitos de gestão – planejamento estratégico, trabalho em equipe,

decisão colegiada, estrutura organizacional, cadeia cliente/fornecedor e formas de comando;

- ✓ Revisão dos processos organizacionais para adequá-los a nova estrutura;
- ✓ Capacitação dos dirigentes para coordenar o processo de mudança de forma efetiva e comprometida.

Diante do exposto, fica confirmada a aplicabilidade do Método proposto neste trabalho como instrumento de gerenciamento do processo de mudança, visto que o Método se apresenta como parte do processo administrativo, especificamente na área de avaliação e controle, voltado para alcançar objetivos organizacionais.

As duas grandes contribuições desta dissertação estão aqui relacionadas: primeiro o método em si que se constitui em um instrumento importante para analisar a transição do modelo de gestão com foco em controle para o modelo de gestão com foco em resultados, na administração pública tributária; segundo porque a aplicação do método permite identificar pontos de estrangulamento na transição e aponta para possíveis correções, de forma a orientar o gerente de mudança, de forma mais consistente e efetiva.

## **5.9 CONSIDERAÇÕES GERAIS**

Neste Capítulo foi apresentada a discussão do resultado da pesquisa, considerando seis fatores que diferenciam o modelo de gestão com foco em controle, do modelo de gestão com foco em resultados, ambos da administração pública tributária.

A análise permitiu identificar quais fatores foram absorvidos pela organização, quais estão em fase de implantação e, ainda, aqueles que não foram transformados.

Foi possível, ainda, por meio da pesquisa, identificar algumas razões para a implantação incompleta do novo modelo, na instituição em estudo. Tais razões podem e devem ser trabalhadas de forma a otimizar o esforço de modernização da administração pública.

Ficou evidenciado neste Capítulo que o Método proposto é efetivamente aplicável à administração tributária, para avaliar o processo de transição do modelo de gestão com foco em controle para o modelo de gestão com foco em resultados.



A transição de um modelo para outro, na administração pública, é um fenômeno irreversível e, em função disto, se caracteriza tão somente pelo ritmo em que ocorre. O Método de Análise do Processo de Mudança se constitui em uma ferramenta importante no gerenciamento da transição, visto que identifica em que estágio encontra-se a organização e quais são os aspectos que estão impedindo à plena implantação do modelo de gestão com foco em resultados. Com esta ferramenta é possível imprimir um ritmo mais veloz à transição, promovendo o desenvolvimento da administração tributária e do sistema produtivo nacional, no ritmo que não comprometa sua competitividade.

## VI. CONCLUSÕES

No capítulo anterior foram avaliados os dados da pesquisa. Esta avaliação permitiu validar o método de análise do processo de mudança, a partir da verificação, na SUREC, do comportamento de seis fatores específicos que diferenciam o modelo de gestão com foco em controle, do modelo de gestão com foco em resultados.

A administração tributária em geral está abandonando a gestão burocrática meramente voltada para controle e adotando outra, mais voltada para resultados. Tal gestão introduz novos conceitos na organização e, neste sentido, é importante avaliar a transição destas formas de gestão, para corrigir rumos e otimizar os esforços voltados à mudança.

A partir da análise dos fatores definidos nesta pesquisa, pôde-se observar:

- ✓ Quanto ao planejamento – a instituição em estudo alterou o foco de seu trabalho de controle para resultado, utilizando o planejamento estratégico como principal ferramenta para direcionar suas ações;
- ✓ Quanto a formas de trabalho – a instituição está abandonando práticas de trabalho individuais e encontra-se em uma fase intermediária de absorção da metodologia de trabalho em equipe;
- ✓ Quanto ao processo de decisão – a instituição não legitimou e formalizou o processo de decisão colegiada, transformando as ações dos comitês em meras deliberações de reuniões de trabalho;
- ✓ Quanto à estrutura organizacional – a instituição não absorveu a nova metodologia de execução de tarefas com foco no cliente e, desta forma, continua voltada para a execução do seu trabalho, sendo este um fim em si mesmo. Este desvio de foco provoca retrabalho e insatisfação do cliente, em diversos aspectos;
- ✓ Quanto a formas de comando – a instituição não tem em seu quadro, gerentes desempenhando seus papéis de forma correta – nos níveis táticos e operacionais – como previsto, comprometendo seriamente a implantação do modelo de gestão gerencial, por falta de comprometimento destes dirigentes;

- ✓ Quanto ao plano de transição – a instituição não adotou um plano formal, capaz de orientar as ações com vistas à transição do modelo burocrático para o modelo gerencial. A falta do referido plano comprometeu seriamente a absorção do modelo de gestão gerencial.

Este é o resultado da pesquisa, realizada a partir da análise de dados documentais e pessoais, coletados junto à instituição e junto aos contribuintes, servidores e dirigentes da SUREC. A partir destas conclusões é possível validar o método de análise do processo de mudança, proposto neste estudo, visto que a aplicação deste método, na SUREC, forneceu informações importantes acerca da transição, identificando o estágio que a organização se encontra em relação a transição e os pontos que merecem mais atenção por parte dos gestores do processo de mudança.

## **6.1 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Para finalizar este estudo é importante sintetizar três pontos relacionados ao objeto da pesquisa: a questão da transição na administração pública, a avaliação do método de análise desta transição e, por fim, as conclusões da dissertação em relação ao objeto da pesquisa.

A seguir, estes pontos serão explorados, com vistas a demonstrar a importância deste estudo e a efetividade do produto apresentado.

### **6.1.1 A QUESTÃO DA TRANSIÇÃO**

A questão é: Existe opção em mudar ou não mudar? A resposta é não, visto que este processo é sistêmico e faz parte de uma evolução histórica. Parte de um sistema não pode parar sem atrapalhar a outras partes que estão evoluindo. As pressões do cidadão e da sociedade sobre os órgãos públicos estão cada vez mais fortes exigindo destes uma nova concepção, para justificar sua existência no sistema: é mudar e tornar-se necessário, ou extinguir-se.

O novo modelo de gestão buscou tanto melhorar o desempenho da administração pública tributária, em termos de arrecadação, como racionalizar processos e recursos para tornar o órgão mais ágil, eficiente e proativo. Esta melhoria se deu em função da reorientação da instituição para um objetivo comum e da sistematização dos processos de forma a otimizar as ações.

O que se pode observar nesta pesquisa é que as diretrizes que nortearam a definição do novo modelo de gestão são atuais e efetivas, segundo considerações de estudiosos nesta área. Entretanto, em relação a SUREC, a implantação do modelo não logrou o êxito desejado, em virtude, principalmente, da organização não ter planejado a mudança, definindo um plano de transição e nomeando uma equipe para coordenar o processo de forma sistêmica. A implantação do novo modelo de gestão ficou a cargo de cada gestor, restrito a sua unidade e iniciou-se com a publicação do ato legal de reconhecimento da nova estrutura.

Os dois aspectos julgados pelos teóricos como imprescindíveis para um processo de mudança – comprometimento dos dirigentes e planejamento das ações de mudança - não foram observados pela instituição em estudo. A ausência destes aspectos comprometeu o processo de transição, refletindo-se em uma imagem negativa da organização frente ao cliente externo.

A falta do plano de transição acarreta outros problemas: não existe um plano de capacitação e de comunicação para orientar os servidores em relação às mudanças que estão sendo propostas. Conseqüentemente, o modelo não é amplamente divulgado e estudado, antes da referida publicação e os dirigentes e servidores não entendem seus fundamentos e pressupostos com clareza.

Diante do exposto pode-se levantar outra questão, nesta discussão: A administração pública está preparada para mudar? Barreto (1999, p.137) afirma que “a dimensão gerencial assume posição central no Plano Diretor da Reforma”, porque tal modelo otimiza o padrão de prestação dos serviços e melhora o resultado institucional.

Ressalta ainda a autora, que os cidadãos estão começando a questionar as funções do Estado. As associações não governamentais estão solicitando autorização para executar alguns serviços, tipicamente estatais, porque estão percebendo que podem fazê-los melhor, mais rápido e com menor custo.

Este é o fato: A administração pública está perdendo espaço pela ineficiência e ineficácia. Mudar é garantir a própria existência e isto é inevitável. Por outro lado, trata-se de organizações culturalmente resistentes e pouco flexíveis.

Neste sentido, a discussão perpassa outro aspecto, provavelmente anterior a definição do modelo mais compatível às novas funções do Estado: preparar as organizações públicas para a mudança contínua, de forma a torná-las flexíveis para

adaptarem-se rapidamente ao ambiente. Este é o grande desafio de modernização da administração pública.

A evolução, na Teoria da Administração, está sendo absorvida por instituições privadas com grande velocidade. Entretanto, evolução pressupõe sistema, onde organizações públicas, privadas e não governamentais são partes. A velocidade de evolução de um sistema é medida pela evolução de suas partes mais lentas.

São duas as alternativas: ou o setor produtivo desacelera para esperar o setor público, ou o setor público acompanha o ritmo do setor produtivo, visto que necessariamente estes agentes atuam em uma relação de interdependência, como partes de um mesmo sistema. Neste contexto, precisam andar no mesmo ritmo, porque enquanto houver um grande distanciamento, o sistema não será eficiente.

Para tornar-se competitivo, no ambiente globalizado, o Estado Brasileiro deve capacitar seus agentes públicos a empreender mudanças em suas unidades, a fim de que estas unidades não comprometam o ritmo de evolução do sistema produtivo, econômico e social, como um todo.

Por outro lado, o processo de mudança precisa ser gerenciado, de forma a garantir que os esforços de mudança estejam levando a organização pública para o desenvolvimento esperado pela sociedade.

Por sua vez, o gerenciamento da mudança necessita de ferramentas que possibilitem analisar o processo de mudança, fornecendo informações voltadas a corrigir desvios e racionalizar custos, ou seja, métodos para gerenciamento do processo de mudança.

### 6.1.2 AVALIAÇÃO DA METODOLOGIA UTILIZADA PARA VALIDAÇÃO DO MÉTODO DE ANÁLISE DA TRANSIÇÃO

A Pesquisa Quantitativa, utilizando variáveis qualitativas, foi a metodologia utilizada para validação do método de análise da transição. Para análise dos dados foi utilizada a técnica denominada Estatística Descritiva - Análise Exploratória de Dados Categorizados. Esta análise consiste em organizar os dados em tabelas e gráficos, na forma de categorias, e em seguida observar determinados aspectos relevantes e começar a delinear hipóteses relacionadas aos objetivos da pesquisa.

A escolha desta metodologia se deu em função das características da pesquisa, essencialmente qualitativa, que buscou desenvolver um método para

análise do processo de mudança, validando-o por meio de sua aplicação em um órgão da administração pública.

É importante ressaltar que esta metodologia é bastante utilizada em pesquisa no campo das ciências sociais, tornando-se, portanto, a metodologia mais indicada para atender os objetivos desta pesquisa especificamente.

Algumas particularidades, por sua vez, foram introduzidas à metodologia de análise, de forma a ressaltar dois pontos julgados essenciais para atender aos objetivos desta pesquisa. O primeiro ponto se refere à implantação e aplicabilidade do modelo gestão com foco em resultados. O segundo, refere-se à identificação dos agentes mais resistentes no processo de transição.

Em relação ao primeiro ponto, optou-se por uma metodologia que permitisse avaliar o modelo em cinco perspectivas. Esta metodologia apresentou algumas vantagens. Uma delas é avaliar a organização em cada uma das cinco variáveis isoladamente. Outra é permitir que se estabeleça uma relação entre estas variáveis, em uma análise mais sistêmica da organização.

Quanto ao segundo ponto, foi definida uma metodologia de coleta de dados onde a amostra foi segmentada em duas dimensões basicamente: por função e por unidade de trabalho. A vantagem desta segmentação foi permitir que se conhecesse a forma como os agentes estão desempenhando seus papéis. No novo modelo de gestão, proposto por Bresser (2001, p.28), cada agente – servidor, líder, gerente ou facilitador – possui papéis bem definidos. A segmentação permitiu identificar, com certa segurança, onde estão os “nós” do processo de transição, em relação aos agentes.

Uma outra abordagem da coleta de dados foi ouvir o cliente externo para saber como ele vê a organização e como ele avalia os produtos e serviços que lhe são oferecidos. Neste aspecto a metodologia adotada também apresenta vantagem, na medida em que se constata a coerência entre aspectos internos à organização e o seu reflexo no ambiente externo. Noventa por cento dos servidores conseguiram associar seu trabalho com o resultado da SUREC e o que se observa como resultado é um aumento real na arrecadação de tributo. Em contrapartida, cerca de 50% dos servidores não conseguiram associar seu trabalho com o cliente interno ou externo e como resultado tem-se a imagem desgastada da instituição frente ao contribuinte.

Para finalizar, a análise dos dados propriamente dita foi feita em dois momentos: primeiro com base na coleta de dados junto aos servidores da instituição em estudo. Após, em entrevistas, junto ao Chefe da ASDIN e contribuintes. Tais entrevistas serviram para confirmar e qualificar os dados apurados na pesquisa de campo. Foi, ainda, a partir das entrevistas que os dados foram discutidos isoladamente ou em uma dupla classificação, estabelecendo-se um efeito comparativo entre eles.

No caso do objeto desta pesquisa é importante observar que a coleta de dados por meio de um único instrumento é perigosa, porque os servidores de órgãos públicos têm muita dificuldade para se auto-avaliarem ou avaliarem algum processo, mesmo quando não são obrigados a se identificar. Foi importante, diante deste fato, buscar as informações por meio de dois instrumentos – questionário e entrevistas, para que não fossem levantadas hipóteses em cima de premissas incorretas ou distorcidas.

Diante do exposto, pode-se concluir que a metodologia de análise adotada contribuiu para se alcançar os objetivos da presente pesquisa. Por meio desta metodologia foi possível validar o método de análise do processo de mudança, como um importante instrumento realimentador deste processo.

### 6.1.3 CONCLUSÕES DA DISSERTAÇÃO EM RELAÇÃO AO OBJETO DA PESQUISA

A proposta desta dissertação foi desenvolver e validar um método para análise da transição, do modelo de gestão com foco em controle para o modelo de gestão com foco em resultados, na administração pública tributária. A idéia era que tal método fosse utilizado como uma ferramenta para subsidiar a gestão do processo de mudança.

Para o desenvolvimento do método, a autora definiu seis fatores que caracterizam um modelo de gestão, qual sejam: planejamento, formas de trabalho, processo de decisão, estrutura organizacional, formas de comando e mudança organizacional. Em conjunto à definição de fatores, a autora identificou o comportamento específico de cada fator, relacionado ao modelo de gestão adotado pela organização pública. Isto quer dizer que cada fator está associado diversos comportamentos específicos e, por sua vez, cada comportamento está relacionado com o tipo de gestão que a organização adota.

Este é essencialmente o método apresentado nesta pesquisa. Para validação deste método foi aplicado um instrumento de coleta de dados na Subsecretaria da Receita do Distrito Federal. A partir da aplicação do método foi possível analisar o comportamento relacionado a cada variável e, conseqüentemente, identificar o modelo de gestão adotado pela instituição. A aplicação do instrumento possibilitou, ainda, identificar pontos de estrangulamento no processo de mudança e acabou por indicar algumas ações para correção de desvios.

O trabalho atendeu plenamente aos objetivos desta pesquisa porque, a luz do método definido pela autora, foi possível analisar o momento de transição, do modelo de gestão com foco em controle para o modelo de gestão com foco em resultados, na Subsecretaria da Receita.

Ressalta-se que o referido método se apresenta como uma ferramenta gerencial de grande significância para a administração tributária, porque provoca uma mudança necessária de paradigma na gestão pública. Esta mudança se caracteriza por duas principais particularidades: primeira relacionada ao foco de trabalho das organizações públicas, de controle e processos para resultado e cliente; segunda relacionada ao caráter inovador do método apresentado, como ferramenta de monitoramento e avaliação da administração tributária, visto que se trata do primeiro instrumento de gerenciamento de mudança, específico para esta área. A partir deste instrumento, pode-se vislumbrar futuros estudos voltados para o desenvolvimento da gestão pública.

Neste sentido, conclui-se que a presente dissertação extrapolou os objetivos a que se propôs, quando se verifica que o método pode otimizar a gestão pública e, desta forma, contribuir para o desenvolvimento deste setor frente às demandas da sociedade.

## **6.2 RECOMENDAÇÕES PARA TRABALHOS FUTUROS**

As pressões sociais, tanto em relação às exigências crescentes do cidadão, quanto aos aspectos econômicos – globalização e competitividade – têm provocado mudanças na administração pública. Entretanto mudanças desarticuladas ou desassociadas da realidade do serviço público não têm logrado êxito. Neste sentido, a administração tributária pode e deve analisar os modelos e ferramentas de administração de processos existentes, e adequá-los à realidade do setor público,



considerando suas características e peculiaridades, a fim de tornar estes instrumentos efetivos na busca do melhor resultado social, enquanto organização atuante no cumprimento de sua missão.

Por outro lado, ferramentas eficientes de administração podem não surtir os efeitos desejados na administração pública, se esta organização não estiver preparada para empreender as mudanças propostas.

Neste sentido, o setor público não pode prescindir de uma ferramenta que permita analisar e gerenciar o processo de mudança, para que as opções de mudança escolhidas possam ser avaliadas a todo o momento, dando opção ao gerente de mudar o rumo, antes de despender muitos recursos em opções não compatíveis.

O presente trabalho apresentou um método para análise do processo de mudança. Tal método se fundamenta na definição de seis fatores que diferenciam o modelo de gestão com foco em controle, do modelo de gestão com foco em resultados, identificando-se o comportamento que caracteriza a atuação em um modelo ou outro.

Entretanto, para validar o método proposto, foi feita sua aplicação em um órgão da administração pública, observando o comportamento da organização, frente a cada fator especificamente. O instrumento de coleta de dados adotado, para a referida validação do método, atendeu aos objetivos desta pesquisa, mas apresentou algumas limitações, visto que muitas situações não foram bem exploradas nos questionários, necessitando das entrevistas, a fim de complementá-las.

Em contrapartida, o instrumento de coleta de dados é um importante elemento para analisar o processo de mudança nas instituições. É ele que irá fornecer as informações que permitirão verificar como a organização está em relação a cada fator.

Trabalho futuros poderiam concentrar-se em desenvolver um instrumento de pesquisa mais detalhado, abordando uma série de variáveis que, neste trabalho, somente ficaram evidenciadas nas entrevistas. Além deste aspecto, futuros estudos poderiam aprofundar-se mais em técnicas de metodologia científica, para sustentar toda a concepção do método e do instrumento de coleta de dados, de forma a instituir o método de análise de processo de mudança, para o setor público, que possa ser utilizado em sua plenitude e de forma sistemática e racionalizada.

Pelo exposto, e considerando que já desenvolvi grande parte deste trabalho, proponho-me a continuá-lo, em uma graduação de superior, apresentando ao setor público uma contribuição consistente para seu desenvolvimento, compatível com as demandas da sociedade.

## VII - REFERÊNCIAS

ANSOFF, H. I. **Corporate Strategy**. New York, NY: McGraw-Hill, 1965, p.113.

BARBETTA, Pedro Alberto. **Estatística Aplicada às Ciências Sociais**. 3ª Edição. Florianópolis: UFSC, 1999.

BARRETO, Maria Inês. **As Organizações Sociais na Reforma do Estado Brasileiro**. In: BRESSER, Luiz Carlos e GRAU, Nuria Cunill. O Público não-estatal na Reforma do Estado. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999

BRESSER, Luiz Carlos Pereira e GRAU, Nuria Cunill. **Entre o Estado e o Mercado – O Público Não-Estatal**. In: BRESSER, Luiz Carlos Pereira e GRAU, Nuria Cunill. O Público Não-Estatal na Reforma do Estado. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999.

BRESSER, Luiz Carlos Pereira e SPINK, Peter. **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. 4ª Edição. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2001.

CAPEZIO, Peter. **Como Ser uma Equipe de Sucesso: Técnicas para Tornar sua Equipe Produtiva e Eficiente**. São Paulo: Markete books, 1999.

COVEY, Stephen R. **Liderança baseada em Princípios**. Rio de Janeiro: Campus, 1994.

CURY, Antônio. **Organização e Métodos – Uma Visão Holística**. 7ª Edição. São Paulo: Atlas, 2000.

DRUCKER, Peter F. **O melhor de Peter Druker – A administração**. São Paulo: Nobel, 2001.

\_\_\_\_\_. **Prática de Administração de Empresas**. Rio de Janeiro:Fundo de Cultura, 1964.

Empresa Boucinhas & Campos S.A. **Relatório Final da Consultoria de Planejamento Organizacional da Subsecretaria da Receita do Distrito Federal**. Distrito Federal, 1998.

GAJ, Luis. **Administração Estratégica**. 3ª Edição. São Paulo: Ática, 1995

GASKELL, George. **Entrevistas Individuais e Grupais**. In: BAUER, Martin W. e GASKELL, George. Pesquisa Qualitativa com Texto, Imagem e Som – Um Manual Prático. Capítulo 3. Petrópolis: Vozes, 2002.

GHOSHAL, Sumantra. **A empresa individualizada**. São Paulo: Publifolha, 2001. Coletânea HSM Management, p. 49-54.

GIANESI, Irineu G. N. e CORRÊA, Henrique Luiz. **Administração Estratégica de Serviços – Operações para a Satisfação do Cliente**. São Paulo: Atlas, 1996.

KETTL, Donald F. **The Global Revolution – Reforming Government Sector Management**. In: Seminário Internacional “A Reforma do Estado na América Latina e no Caribe”. Brasília, 1996.

KOONTZ, Harold e O'DONNELL, Cyril. **Princípios de administração – Uma Análise das Funções Administrativas**. 6ª Edição. São Paulo: Livraria Pioneira, 1973.

KRAUSE, Donald G. **A força de um Líder**. São Paulo: Makron Books do Brasil, 1999.

LAHÓZ, André e MANO, Cristiane. **Dá para crescer no escuro**. Artigo da Revista EXAME Melhores e Maiores. São Paulo: Julho/2001.

MINTZBERG, Henry e QUINN, James Brian. **O Processo da Estratégia**. 3ª Edição. São Paulo: Bookman, 2001.

- MINTZBERG, Henry. e LAMPEL, Joseph. **Reflecting on the strategy process.** Sloan Management Review, Spring 1999.
- MUCCHIELLI, Roger. **O Trabalho em Equipe.** 1ª Edição Brasileira. São Paulo: Martins Fontes, 1980.
- PEREIRA, José Matias. **Finanças Públicas – A Política Orçamentária no Brasil.** São Paulo: Atlas, 1999.
- PRICE WATERHOUSE, Equipe de Change Integration. **Mudando para Melhor – As Melhores Práticas para Transformar sua Empresa.** São Paulo: Atlas, 1997.
- PRZEWORSKI, Adam. **On the Desing of the State – The principal Agent Perspective.** . In: Seminário Internacional “A Reforma do Estado na América Latina e no Caribe”. Brasília, 1996.
- ROBBINS, Stephen P. **O Processo Administrativo – Integrando Teoria e Prática.** São Paulo: Atlas, 1981.
- SILVA, Eduardo Ramos Ferreira da. **Regulação nos Setores de Energia Elétrica e de Telecomunicações no Brasil: Uma Análise dos Modelos de Gestão de agências Reguladoras.** Brasília, 2000. 123p. Dissertação de Mestrado em Administração, Universidade de Brasília.
- STONER, James A. **Administração.** Rio de Janeiro: Prentice Hall do Brasil, 1985.
- SUBSECRETARIA DA RECEITA. **Projeto de Fortalecimento e Modernização da Área Fiscal do Distrito Federal.** Distrito Federal, 1996, 75p.
- TAYLOR, Frederick W. **The Principles of Scientific Management.** Nova Yorque: Harper & Brother, 1911.
- TENÓRIO, Fernando Guilherme. **Gestão Social: Metodologia e Casos.** Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998.

WEAVER, Richard G. e FARRELL, John D. **O Gerente Facilitador: Guia Prático para o Trabalho Eficaz em um ambiente de Mudanças**. Rio de Janeiro: Campus, 1994.

WEBER, Max. **Sociologia da Burocracia**. 4ª Edição. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

\_\_\_\_\_. **Economia e Sociedade: Fundamentos da Sociologia Compreensiva**. 3ª Edição. Brasília: Universidade de Brasília, 1994.

# ANEXOS

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO ENGENHARIA DA PRODUÇÃO

## QUESTIONÁRIO PARA OS DIRIGENTES

Senhor Servidor,

Este questionário faz parte de um trabalho de pesquisa e dissertação, referente ao curso de Pós-Graduação em Engenharia da Produção, com ênfase em Planejamento Estratégico. Solicito sua atenção no sentido de respondê-lo, de forma clara e precisa, visto que suas impressões irão contribuir muito para o desenvolvimento deste trabalho. É importante ressaltar que o presente questionário tem a finalidade exclusivamente acadêmica, não produzindo nenhum efeito ou mudança na SUREC.

1) Seu trabalho contribui para o resultado da SUREC?

( ) Sim

( ) Não

2) O seu trabalho resulta em aumento da arrecadação tributária?

( ) Sim

( ) Não

3) O que você faz?

---

---

---

4) Como você percebe as relações de trabalho e a execução de tarefas em sua unidade?

Avalie TODAS as questões abaixo segundo a escala:

**1** – raramente; **3** – freqüentemente; **5** – sempre.

( ) Há motivação uns com os outros para cumprir os objetivos da unidade;

( ) Prevalece espírito de cooperação nas reuniões da unidade;

( ) Existe responsabilidade compartilhada entre os membros da unidade;

( ) A unidade cumpre os prazos definidos;

( ) Todos os membros da unidade são ouvidos;

( ) As soluções e alternativas são geradas dentro da unidade;



- ( ) Os conflitos são administrados e resolvidos dentro da unidade;
- ( ) Os membros da unidade são estimulados a ter um bom desempenho;
- ( ) O tempo é bem administrado;
- ( ) Existe um ambiente favorável a boas idéias.

5) Você acredita que o trabalho individual é melhor que o trabalho em equipe?

- ( ) Sim
- ( ) Não

Em caso afirmativo, em que sentido é melhor? \_\_\_\_\_

6) Você tem oportunidade de compartilhar, com seus colegas, o conhecimento que você adquiriu no trabalho ou fora dele?

- ( ) Sim
- ( ) Não

7) Você conhece as decisões do CODIR e do COPER?

- ( ) Sim
- ( ) Não

8) Você acha que as competências estratégicas e operacionais dos Comitês estão sendo exercidas conforme preconizado no modelo de gestão atual?

- ( ) Sim
- ( ) Não
- ( ) Não conheço as competências dos colegiados

9) O processo de decisão colegiada é melhor que o individualizado?

- ( ) Sim
- ( ) Não

Em caso afirmativo, cite duas vantagens; em caso negativo, cite duas desvantagens

---

---

10) Qual a sua unidade de trabalho? (primeiro célula ou agência, após gerência ou assessoria)?

---

11) A sua unidade está trabalhando conforme preconizado no modelo de gestão atual?

( ) Sim

( ) Não

12) Você enxerga o seu trabalho como parte de um processo dentro da sua gerência ou assessoria?

( ) Sim

( ) Não

Em caso afirmativo, de qual processo ele é parte? \_\_\_\_\_

13) Qual é sua função na SUREC?

( ) Gerente

( ) Supervisor, assessor, chefe, assistente ou líder de equipe

( ) Facilitador

14) Você atua, enquanto dirigente de área, líder ou facilitador, conforme a proposta do atual modelo de gestão?

( ) Sim

( ) Não

15) Como você acha que sua função deve ser exercida?

( ) Ajudar os membros da unidade para concluir o trabalho com êxito;

( ) Focar no dia-a-dia, no cumprimento das tarefas e no atingimento de metas, impor ritmo ao trabalho;

( ) Melhorar o desempenho e resultado de sua equipe, pensar a longo prazo, ter uma visão mais sistêmica, definir a direção.

16) A SUREC, em 2000, implantou um novo modelo estrutural e de gestão. Existe um Plano de Transição para orientar as ações de implantação deste modelo?

( ) Sim

( ) Não

( ) Não sei

17) Você participou da elaboração deste Plano de Transição?

( ) Sim

( ) Não

18) Você conhece o Plano de Transição?

( ) Sim

( ) Não

19) Você concorda que o Plano é claro em termos de definição de atividades e de prazos para a transição dos modelos?

( ) Sim

( ) Não

( ) Não conheço

Questões	Tabulação dos Questionários para os Líderes															
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
1	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S
2	S	N	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S
3desc	A	NA	NA	NA	A	A	?	A	NA	A	A	A	NA	A	A	A
4a	3	3	5	5	5	5	5	5	5	5	5	3	3	3	1	3
4b	5	3	3	3	5	5	5	5	5	1	5	3	3	3	3	3
4c	5	3	3	3	5	5	5	5	5	3	5	5	3	3	5	5
4d	3	3	3	3	3	3	1	3	3	3	3	3	3	3	3	3
4e	5	3	5	5	5	5	3	5	5	5	5	3	3	3	5	3
4f	3	3	5	5	5	3	5	5	5	5	5	3	3	3	5	5
4g	3	3	3	5	5	5	3	5	3	5	5	3	3	3	5	3
4h	3	3	3	5	3	5	3	3	5	5	5	3	3	5	5	3
4i	3	1	3	3	3	3	3	3	3	3	5	3	1	3	3	3
4j	3	1	5	5	5	5	3	1	5	3	5	3	1	3	3	1
5	N	N	N	N	N	S	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N
5desc	?	?	?	?	?	?	?	?	?	?	?	?	?	?	?	?
6	S	S	S	S	S	S	S	S	S	N	S	S	S	S	S	S
7	?	N	S	S	N	S	S	S	S	N	N	S	S	S	S	S
8	N	N	NC	S	NC	S	S	S	S	NC	N	S	S	NC	S	S
9	S	S	S	S	S	S	S	N	S	S	S	S	S	S	S	S
9desc	C	E	C	C	?	?	C	?	C	C	C	C	C	C	C	C
10desc	SUR	GER	ASF	GEA	GER	?	?	GER	?	GEA	GEA	SUR	?	GEA	GER	?
11	S	N	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	N	S
12	S	S	S	S	?	S	S	?	S	S	S	S	S	S	S	S
12desc	C	C	C	C	?	?	?	?	?	E	C	?	E	C	C	E
13	b	b	b	c	a	b	a	a	b	b	b	b	?	b	b	a
14	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S
15	a	a	c	?	c	c	c	c	c	a	c	c	c	a	a	c
16	NS	NS	NS	S	S	NS	N	S	S	N	N	NS	NS	NS	N	S
17	N	N	N	S	S	N	N	N	S	N	N	N	N	N	N	N
18	N	N	N	S	S	N	N	S	S	N	N	N	N	N	N	S
19	NC	NC	NC	S	S	NC	N	N	S	NC	NC	NC	NC	NC	N	N



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO ENGENHARIA DA PRODUÇÃO

QUESTIONÁRIO PARA OS SERVIDORES

Senhor Servidor,

Este questionário faz parte de um trabalho de pesquisa e dissertação, referente ao curso de Pós-Graduação em Engenharia da Produção, com ênfase em Planejamento Estratégico. Solicito sua atenção no sentido de respondê-lo, de forma clara e precisa, visto que suas impressões irão contribuir muito para o desenvolvimento deste trabalho. É importante ressaltar que o presente questionário tem a finalidade exclusivamente acadêmica, não produzindo nenhum efeito ou mudança na SUREC.

1) Seu trabalho contribui para o resultado da SUREC?

( ) Sim

( ) Não

2) O seu trabalho resulta em aumento da arrecadação tributária?

( ) Sim

( ) Não

3) O que você faz?

---

---

---

4) Como você percebe as relações de trabalho e a execução de tarefas em sua unidade?

Avalie TODAS as questões abaixo segundo a escala:

**1** – raramente; **3** – freqüentemente; **5** – sempre.

( ) Há motivação uns com os outros para cumprir os objetivos da unidade;

( ) Prevalece espírito de cooperação nas reuniões da unidade;

( ) Existe responsabilidade compartilhada entre os membros da unidade;

( ) A unidade cumpre os prazos definidos;

( ) Todos os membros da unidade são ouvidos;

( ) As soluções e alternativas são geradas dentro da unidade;

( ) Os conflitos são administrados e resolvidos dentro da unidade;

( ) Os membros da unidade são estimulados a ter um bom desempenho;

- ( ) O tempo é bem administrado;
- ( ) Existe um ambiente favorável a boas idéias.

5) Você acredita que o trabalho individual é melhor que o trabalho em equipe?

- ( ) Sim
- ( ) Não

Em caso afirmativo, em que sentido é melhor? \_\_\_\_\_

6) Você tem oportunidade de compartilhar, com seus colegas, o conhecimento que você adquiriu no trabalho ou fora dele?

- ( ) Sim
- ( ) Não

7) Você conhece as decisões do CODIR e do COPER?

- ( ) Sim
- ( ) Não

8) Você acha que as competências estratégicas e operacionais dos Comitês estão sendo exercidas conforme preconizado no modelo de gestão atual?

- ( ) Sim
- ( ) Não
- ( ) Não conheço as competências dos colegiados

9) O processo de decisão colegiada é melhor que o individualizado?

- ( ) Sim
- ( ) Não

em caso afirmativo, cite duas vantagens; em caso negativo, cite duas desvantagens

---

---

10) Qual a sua unidade de trabalho? (primeiro célula ou agência, após gerência ou assessoria)?

---

11) A sua unidade está trabalhando conforme preconizado no modelo de gestão atual?

- ( ) Sim  
( ) Não

12) Você enxerga o seu trabalho como parte de um processo dentro da sua gerência ou assessoria?

- ( ) Sim  
( ) Não

Em caso afirmativo, de qual processo ele é parte? \_\_\_\_\_

13) Descreva a cadeia cliente / fornecedor do processo que você executa.

INSUMO	PRODUTOS QUE VOCÊ EXECUTA	CLIENTE

14) A SUREC, em 2000, implantou um novo modelo estrutural e de gestão. Existe um Plano de Transição para orientar as ações de implantação deste modelo?

- ( ) Sim  
( ) Não  
( ) Não sei

15) Você concorda que o Plano é claro em termos de definição de atividades e de prazos para a transição dos modelos?

- ( ) Sim  
( ) Não  
( ) Não conheço



Questões	Tabulação dos Questionários para os Servidores															
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
1	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S
2	?	N	S	S	N	S	S	S	S	S	N	S	S	S	S	S
3desc	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
4a	5	5	1	1	3	3	3	1	1	1	1	3	5	1	3	5
4b	5	5	1	1	5	3	5	5	1	1	3	3	3	3	5	5
4c	5	5	1	1	5	3	3	3	1	1	3	3	5	1	3	5
4d	1	?	3	3	3	3	3	3	1	3	3	3	3	3	3	5
4e	3	?	1	1	5	3	3	3	1	1	1	3	3	3	3	5
4f	?	5	1	1	3	1	5	3	1	1	1	3	3	3	5	5
4g	?	5	1	1	5	3	3	1	1	3	3	3	3	1	3	5
4h	5	3	1	1	5	3	3	1	1	1	1	3	3	1	3	5
4i	3	5	3	3	3	3	3	3	3	1	1	3	3	1	3	5
4j	5	3	1	1	5	3	3	1	1	1	5	3	3	1	5	1
5	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N
5desc	?	?	?	?	?	?	?	?	?	?	?	?	?	?	?	?
6	S	S	N	N	S	S	S	S	N	S	S	S	S	S	S	S
7	N	N	N	N	N	N	N	N	N	?	N	S	N	N	N	N
8	NC	NC	N	N	S	NC	NC	NC	N	NC	NC	N	NC	N	NC	NC
9	?	S	S	N	S	S	S	S	S	S	S	S	?	S	S	S
9desc	?	C	C	E	C	C	?	?	C	C	?	C	?	?	C	C
10desc	GT	GEA	GF	GF	ASP	GEA	GR	GEA	GF	GEA	GEA	GF	GR	GF	GT	GT
11	S	S	N	N	S	S	?	N	N	S	S	S	S	N	S	S
12	S	S	N	N	S	S	S	S	N	S	S	S	S	N	S	S
12desc	?	C	?	?	?	C	?	C	?	C	C	C	C	?	C	C
13	N	S	S	S	N	N	N	N	S	S	S	S	S	N	S	S
14	NS	NS	N	N	?	NS	NS	NS	N	NS	NS	N	NS	NS	NS	S
15	N	NC	N	S	?	NC	NC	NC	N	NC	NC	N	NC	NC	NC	S

Questões	Tabulação dos Questionários para os Servidore															
	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	31	32
1	S	S	S	S	S	S	S	S	?	S	S	S	S	S	S	S
2	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S
3desc	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
4a	3	1	1	3	1	3	3	3	3	5	?	5	5	1	1	5
4b	3	?	3	3	1	1	1	5	3	5	3	5	5	1	1	5
4c	3	3	1	3	1	3	1	3	5	5	?	5	5	1	1	5
4d	3	?	1	1	1	3	3	5	3	5	?	3	5	3	1	3
4e	3	?	3	1	1	1	1	5	1	3	3	5	5	1	3	3
4f	3	?	1	1	1	3	3	5	1	5	5	5	5	1	3	3
4g	3	?	3	5	1	3	1	5	1	5	5	3	5	1	3	5
4h	3	1	1	1	1	1	1	5	1	3	1	1	5	1	3	3
4i	3	?	1	3	3	1	3	5	1	5	1	3	5	5	1	3
4j	3	1	1	3	1	1	1	3	1	3	3	1	5	1	3	3
5	S	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	S	N	N
5desc	?	?	?	?	?	?	?	?	?	?	?	?	?	?	?	?
6	S	S	S	S	N	N	N	S	N	S	S	S	S	S	S	S
7	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	S	N	S	N
8	N	N	NC	NC	N	N	NC	NC	NC	NC	NC	N	NC	N	N	NC
9	S	S	?	S	S	S	N	S	S	?	S	S	S	S	S	S
9desc	C	C	?	?	C	C	C	C	C	?	C	C	C	C	C	C
10desc	GEA	GF	GR	GEA	GF	GF	GT	GEA	GT	GEA	GR	GF	GEA	GF	GR	GR
11	S	N	S	S	N	N	N	S	N	?	S	S	S	N	S	S
12	S	S	N	N	N	S	S	S	S	S	S	S	S	N	S	S
12desc	C	C	C	?	?	C	C	?	C	E	C	C	E	?	C	C
13	S	S	N	N	S	N	S	N	S	N	S	N	N	N	S	N
14	S	N	NS	S	NS	NS	NS	NS	S	NS	NS	N	NS	N	S	NS
15	N	N	NC	S	NC	NC	NC	NC	N	NC	NC	N	NC	N	N	NC

Questões	Tabulação dos Questionários para os Servidores															
	33	34	35	36	37	38	39	40	41	42	43	44	45	46	47	48
1	S	S	N	S	S	S	S	S	S	S	S	S				
2	S	S	N	S	S	S	S	S	S	S	S	S				
3desc	A	A	NA	A	A	A	A	A	A	A	A	A				
4a	1	?	?	3	3	3	5	1	1	5	5	3				
4b	1	?	?	3	3	5	5	1	3	5	5	5				
4c	1	?	?	3	3	3	5	3	1	5	3	5				
4d	1	?	?	3	5	3	3	1	1	3	3	3				
4e	1	?	?	3	5	5	3	1	1	5	3	5				
4f	1	?	?	3	5	3	3	5	1	5	3	3				
4g	1	?	?	3	5	3	5	5	1	5	3	5				
4h	1	?	?	3	3	3	3	1	1	5	3	3				
4i	1	?	?	3	?	3	3	3	1	3	5	3				
4j	1	?	?	3	?	3	3	3	1	5	3	3				
5	N	S	?	N	N	N	N	N	N	N	N	N				
5desc	?	?	?	?	?	?	?	?	?	?	?	?				
6	N	S	N	S	S	S	S	S	N	S	S	S				
7	N	N	N	N	N	N	N	S	N	N	N	N				
8	N	N	NC	NC	NC	S	NC	N	N	N	NC	NC				
9	S	S	?	?	S	S	S	S	S	S	?	S				
9desc	C	C	E	?	C	C	C	C	C	C	?	E				
10desc	GF	GF	AST	GEA	GF	GR	GR	GT	GEA	GEA	GEA	GEA				
11	N	N	N	?	S	S	S	N	?	S	S	S				
12	S	S	N	N	S	S	S	S	N	S	S	S				
12desc	C	C	E	?	C	C	C	E	?	C	C	C				
13	N	S	N	N	S	S	N	N	N	S	S	S				
14	N	N	NS	NS	NS	S	NS	N	NS	NS	NS	NS				
15	N	N	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC				