

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E CONTABILIDADE
DEPARTAMENTO DE ADMINISTRAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO

**A AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO ORGANIZACIONAL NA ADMINISTRAÇÃO
MUNICIPAL**

Fabiana Bittencourt Fevorini

Orientador: Prof. Dr. Hamilton Luis Corrêa

SÃO PAULO

2010

Prof. Dr. João Grandino Rodas
Reitor da Universidade de São Paulo

Prof. Dr. Carlos Roberto Azzoni
Diretor da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade

Prof. Dr. Isak Kruglianskas
Chefe do Departamento de Administração

Prof. Dr. Lindolfo Galvão de Albuquerque
Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Administração

FABIANA BITTENCOURT FEVORINI

**A AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO ORGANIZACIONAL NA ADMINISTRAÇÃO
MUNICIPAL**

Dissertação apresentada ao Departamento de Administração da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo como requisito para a obtenção do título de Mestre em Administração

Orientador: Prof. Dr. Hamilton Luis Corrêa

SÃO PAULO

2010

FICHA CATALOGRÁFICA

Fevorini, Fabiana B.

A avaliação de desempenho organizacional na administração municipal / Fabiana B. Fevorini - 2010.

p.

Dissertação (Mestrado) –

Programa de Pós-graduação em Administração

São Paulo

1. Avaliação de desempenho organizacional, Administração pública, Administração municipal

A meus pais Remo e Ana, pelo apoio e incentivo,

ao Daniel pela ajuda e paciência

e à Ana Luísa, que me alegra sempre.

Agradeço à Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade (FEA) da Universidade de São Paulo (USP) e ao Curso de Mestrado Acadêmico em Administração de Empresas, do qual faço parte.

Ao meu orientador, o Prof. Dr. Hamilton Luis Corrêa.

Às professoras Bernadete Marinho e Liége Maciel pelas importantes contribuições que deram ao participarem de minha banca de qualificação.

À Secretaria de Pós-graduação da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo.

À Fundação Prefeito Faria Lima, o CEPAM, especialmente ao presidente Felipe Soutello e a Ricaro Kadouaki.

E aos amigos e profissionais abaixo:

Adriana Bittencourt Fevorini Delella

Agostinho Ferreira Martins Neto

Ana Maria Bittencourt Fevorini

Angela Luca

Carlos Lavieri

Cesar Yokomizo

Daniel Vainsencher Maya Monteiro

Darcy Hanashiro

Denise Castro

Flávio Hourneaux Jr.

Heitor Bataglia

José Mauro Cardoso Delella

Lourença Cruz

Luciana Bittencourt Fevorini

Luiz Alberto Castro

Norma Norcia

Remo Alberto Fevorini

Sueli Ribeiro

Teodoro Guimarães

**“Os primeiros governos a responder a essas
novas realidades foram governos locais –
em grande parte porque foram os primeiros
a se chocar contra a parede”.**

David Osborne e Ted Gaebler

RESUMO

Este trabalho é um estudo exploratório sobre a Avaliação de Desempenho Organizacional em Prefeituras. A avaliação de desempenho organizacional, que pode ser realizada através de modelos teóricos já existentes, é um instrumento que auxilia os gestores na condução de negócios de qualquer natureza. No entanto, até a realização do presente estudo, não havia nenhuma produção teórica a respeito da realização da avaliação de desempenho em administrações municipais. Este estudo pretende identificar e descrever como é feita a avaliação de desempenho em prefeituras. A metodologia utilizada foi um levantamento através de questionário respondido por 67 prefeituras de municípios do estado de São Paulo. Os gestores dos municípios responderam a três tipos de questões: sobre quais indicadores a prefeitura utiliza, sobre qual a importância (numa escala de 1 a 5) atribuída a estes indicadores na avaliação de desempenho da organização e sobre como esta avaliação é realizada. Os resultados mostram que, em muitos aspectos, as prefeituras ainda têm uma visão tradicional da avaliação de desempenho, dando demasiada ênfase em algumas dimensões da administração, como a financeira e não realizando acompanhamento sistemático em outras. Por outro lado, nota-se também que alguns outros aspectos, mesmo que não praticados, são considerados importantes. Com base nas informações pesquisadas, o trabalho também propõe um modelo preliminar de avaliação de desempenho que poderá ser aprimorado e testado em prefeituras.

Palavras-chave: Avaliação de Desempenho Organizacional; Administração pública; Administração municipal

ABSTRACT

The present research is based on an exploratory study about the Measurement of the City Council's Organizational Performance in the state of São Paulo. The Organizational Performance Measurement relies on pre-existing theories and its result provides several contributions to the business of any kind. Until the present moment, it has not been postulated any Measurement of the Organizational Development of the City Council (also called Municipality). The subject of this research is to identify and describe in what ways the Measurement of the City Council takes place. For that, a questionnaire was collected among 67 municipal authorities in the State of São Paulo. The City Councils responded to three types of questions in the Evaluation form: the first regards to which indicators are adopted by each City Council; the second regards to the level of importance given to these indicators (using a scale of 1 to 5 points) and the last is about the way the Measurement proceeds. The results show that the City Councils in the state of São Paulo still retain a traditional way of evaluating its performance, deeply emphasizing some of the administrative aspects like the financial one and leaving aside some others. Despite not being stated by the City Councils, these aspects are considered to be of great importance. According to all the information collected, the dissertation proposes a previous Evaluation form to be improved and tested by the City Councils in the future.

Keywords: Organization performance measurement; Public Administration; Administration in the municipality

SUMÁRIO

| | |
|---|-----------|
| LISTA DE QUADROS | 03 |
| LISTA DE TABELAS | 04 |
| LISTA DE FIGURAS | 05 |
| 1. INTRODUÇÃO | 07 |
| 1.1 Estrutura do trabalho | 07 |
| 1.2 Definição da situação problema..... | 07 |
| 1.3 Justificativa | 08 |
| 1.3.1 Da Importância..... | 08 |
| 1.3.2 Originalidade..... | 10 |
| 1.3.3 Viabilidade..... | 10 |
| 2. REFERENCIAL TEÓRICO..... | 11 |
| 2.1 Administração pública e crise do modelo burocrático | 11 |
| 2.2 Administração pública gerencial | 13 |
| 2.2.1 O caso americano | 13 |
| 2.2.2 O caso inglês..... | 14 |
| 2.2.3 As experiências na América Latina..... | 17 |
| 2.2.4 Alguns princípios gerais | 17 |
| 2.3 Administração Pública no Brasil | 18 |
| 2.3.1 Histórico da Administração Pública no Brasil..... | 18 |
| 2.3.2 Administração Pública Gerencial no Brasil | 23 |
| 2.4 Administração municipal | 25 |
| 2.5 Avaliação de Desempenho Organizacional..... | 27 |
| 2.5.1 O método Tableau de Bord | 27 |
| 2.5.2 O modelo de Martindell..... | 28 |
| 2.5.3 A Administração por Objetivos | 29 |
| 2.5.4. O modelo de Robert Buchele | 30 |
| 2.5.5 A Qualidade Total | 32 |
| 2.5.6 O Balanced Scorecard | 35 |
| 2.5.7 O modelo Skandia Navigator | 38 |
| 2.5.8 O Sigma Sustentability | 39 |
| 2.5.9 O modelo de Corrêa..... | 40 |
| 2.5.10 Comparação entre modelos | 42 |
| 2.6 Avaliação de desempenho organizacional na administração municipal | 45 |
| 3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS | 49 |
| 3.1 Objetivos do estudo | 50 |
| 3.1.1. Definições operacionais | 50 |
| 3.2 Identificação do tipo de pesquisa | 50 |
| 3.2.1 Estratégia de pesquisa | 51 |
| 3.2.2 População e amostra pesquisadas | 52 |
| 3.3 Modelo conceitual | 54 |
| 3.3.1 Definição dos módulos a serem pesquisados | 54 |
| 3.3.2. Etapas do processo de avaliação de desempenho organizacional | 56 |
| 4. ANÁLISE DOS RESULTADOS | 59 |
| 4.1 Critérios de análise | 59 |

| | |
|---|----|
| 4.1.1 O questionário..... | 59 |
| 4.1.2 Análise descritiva..... | 60 |
| 4.1.3 Análise estatística por conglomerados | 60 |
| 4.2 O que é avaliado | 60 |
| 4.2.1 Módulo financeiro | 60 |
| 4.2.2 Módulo econômico | 63 |
| 4.2.3 Módulo Recursos humanos | 66 |
| 4.2.4 Eficiência operacional..... | 67 |
| 4.2.5 Relacionamento como ambiente | 72 |
| 4.2.6 Módulo tecnologia | 73 |
| 4.3 Como é feita a avaliação de desempenho | 74 |
| 4.3.1 Análise descritiva | 74 |
| 4.3.2 Análise por conglomerados | 76 |
| 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS | 79 |
| 5.1 Primeira questão de pesquisa: as prefeituras realizam a avaliação de desempenho organizacional de forma estruturada..... | 80 |
| 5.2 Segunda questão de pesquisa: as prefeituras realizam avaliações pontuais do processos da administração? | 81 |
| 5.2.1 A avaliação realizada é global ou apenas pontual? | 81 |
| 5.3 Terceira questão de pesquisa: há relação entre a realização de avaliação de desempenho organizacional e o porte do município em termos de população e PIB per capita? | 82 |
| 5.4 Proposta de um modelo de avaliação de desempenho organizacional para prefeituras | 82 |
| 5.5 Limitações | 84 |
| 5.6 Sugestão para estudos futuros | 84 |
| REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA | 85 |
| APÊNDICE | 89 |

LISTA DE QUADROS

| | |
|---|----|
| Quadro 2.1 Distinção entre o paradigma burocrático e a administração pública gerencial... | 18 |
| Quadro 2.2 Evolução dos métodos de avaliação de desempenho organizacional..... | 27 |
| Quadro 2.3 Tipos de avaliação nas organizações..... | 31 |
| Quadro 2.4 Elementos presentes nos métodos de Administração da Qualidade Total..... | 34 |
| Quadro 2.5 Proposta de visão conjunta dos elementos presentes nos prêmios de qualidade | 35 |
| Quadro 2.6 Etapas do processo de construção do BSC..... | 37 |
| Quadro 2.7 Tríplice Resultado..... | 39 |
| Quadro 2.8 Comparação dos modelos..... | 43 |
| Quadro 2.9 Comparação dos modelos (continuação)..... | 44 |
| Quadro 5.1 – Resumo da análise descritiva por módulo..... | 81 |

LISTA DE TABELAS

| | |
|---|----|
| Tabela 3.1 Estado de São Paulo: distribuição dos municípios por faixa populacional | 53 |
| Tabela 3.2 Estado de São Paulo: distribuição dos municípios por faixa de PIB per capita anual | 53 |
| Tabela 3.3 Amostra pesquisada: distribuição dos municípios por faixa populacional | 54 |
| Tabela 3.4 Amostra pesquisada: distribuição dos municípios por faixa PIB per capita anual | 54 |
| Tabela 4.1 Uso de indicadores financeiros..... | 57 |
| Tabela 4.2 Indicadores financeiros – valor atribuído | 62 |
| Tabela 4.3 Uso de indicadores econômicos | 63 |
| Tabela 4.4 Indicadores econômicos citados espontaneamente..... | 63 |
| Tabela 4.5 Indicadores econômicos – valor atribuído. | 64 |
| Tabela 4.6 Uso de indicadores de recursos humanos | 66 |
| Tabela 4.7 Indicadores de Recursos Humanos – valor atribuído..... | 67 |
| Tabela 4.8 Uso de indicadores de eficiência operacional | 68 |
| Tabela 4.9 Indicadores de eficiência operacional – valor atribuído..... | 68 |
| Tabela 4.10 Uso de indicadores de saúde | 69 |
| Tabela 4.11 Uso de indicadores educacionais | 70 |
| Tabela 4.12 Uso de indicadores demográficos | 70 |
| Tabela 4.13 Uso de indicadores sociais | 71 |
| Tabela 4.14 Uso de indicadores de relacionamento com o ambiente | 72 |
| Tabela 4.15 Indicadores de relacionamento com o ambiente – valor atribuído | 73 |
| Tabela 4.16 Uso de indicadores de tecnologia | 74 |
| Tabela 4.17 Indicadores de tecnologia – valor atribuído | 75 |
| Tabela 4.18 Etapas do processo de avaliação de desempenho organizacional | 76 |
| Tabela 4.19 Cluster A – Quantidade de respondentes por faixa de PIB per capita | 76 |
| Tabela 4.20 Cluster A – Quantidade de respondentes por faixa populacional | 76 |

LISTA DE FIGURAS

| | |
|--|----|
| Figura 2.1 Projeto Sigma | 40 |
| Figura 2.2 Modelo de Corrêa | 41 |
| Figura 2.3 Modelo de análise de desempenho municipal | 46 |
| Figura 5.1 Modelo preliminar de avaliação de desempenho organizacional para municípios | 83 |

1- INTRODUÇÃO

Neste capítulo serão apresentados, a estrutura do trabalho, seu objetivo e questões de pesquisa, e sua justificativa do ponto de vista da importância, originalidade e viabilidade.

1.1 Estrutura do trabalho

Este trabalho contém cinco capítulos.

O primeiro é a Introdução, na qual a estrutura é apresentada, o objetivo, as questões de pesquisa a serem respondidas e a justificativa.

No segundo capítulo é apresentado o referencial teórico utilizado para orientar a pesquisa que abordou as seguintes áreas do conhecimento: administração pública, administração pública municipal e avaliação de desempenho organizacional.

No terceiro capítulo são descritos os procedimentos metodológicos incluindo a escolha do tipo e da estratégia de pesquisa, a descrição da população e da amostra pesquisadas e o modelo conceitual baseado no referencial teórico.

No quarto capítulo está presente a análise qualitativa e quantitativa dos dados.

O quinto capítulo traz as considerações finais, que incluem as conclusões, além de limitação do estudo e sugestões para estudos futuros.

1.2 Definição da situação problema

O objetivo deste trabalho é identificar e descrever como é realizada a avaliação de desempenho organizacional em prefeituras.

As principais questões que se pretende responder são:

1. As prefeituras realizam a avaliação de desempenho organizacional de forma estruturada?
2. As prefeituras realizam avaliações pontuais de processos da administração?

3. Há relação entre a realização de avaliação de desempenho organizacional e o porte do município em termos de população e PIB per capita?

1.3 Justificativa

Um tema-problema a ser pesquisado deve, ao mesmo tempo, ser *importante, original e viável*. A importância é identificada quando uma questão afeta a sociedade ou, pelo menos, algum segmento relevante dela; a originalidade se traduz na expectativa de resultados surpreendentes que tragam um novo entendimento sob o fenômeno investigado; a viabilidade está relacionada a condições de prazo e custo de uma pesquisa, mas também a possibilidade de se verificar evidências empíricas, realizar observações, coletas de dados e testes válidos. (MARTINS, 2007, p. 5).

O tema a ser estudado neste trabalho é a administração pública municipal. Especificamente, o trabalho pretende aprofundar os conhecimentos sobre a avaliação de desempenho organizacional em prefeituras.

Este tema se justifica por enquadrar-se nas três condições acima colocadas, que serão detalhadas a seguir.

1.3.1 – Da Importância

O ambiente contemporâneo exige a transformação das instituições. Flexibilidade, adaptabilidade, alta qualidade de produtos e serviço, foco no cliente, liderança pela persuasão e incentivos, são novos paradigmas. Estas mudanças atingem as organizações governamentais, obrigadas a executar tarefas cada vez mais complexas, para “clientes” cada vez mais bem-informados e críticos. Os governos estão respondendo a esta realidade? Aparentemente, as burocracias (públicas ou privadas) são cada vez mais deficientes, num momento de choque entre as novas realidades colidindo com velhas estruturas. Este novo ambiente requer “instituições que confirmam poder aos cidadãos em lugar de simplesmente servi-los.” (OSBORNE; GAEBLER, 1998, p. 16 e 17)

Com a nova ordem mundial cada vez mais globalizada e democrática e a elevação dos padrões de desenvolvimento humano, faz-se necessário encontrar um novo papel para o

Estado e também redefinir e reorganizar os padrões de gestão e intervenção pública. (RESENDE, 2005)

O espaço público é responsável pelo processo civilizatório através do qual a sociedade resolve seus conflitos. Quanto mais este espaço se amplia, mais os conflitos são resolvidos de forma equilibrada na direção da ordem, bem-estar e justiça social. (BRESSER PEREIRA, 1996 apud KEINERT, 2007, p. 75).

Este trabalho reconhece a importância crescente da esfera pública no desenvolvimento da sociedade e concentra-se no estudo da gestão pública ao tentar responder a situação problema que será detalhada a seguir.

“Os primeiros governos a responder a essas novas realidades foram governos locais – em grande parte porque foram os primeiros a se chocar contra a parede”. (OSBORNE; GAEBLER, 1998, p. 17).

Dentre as várias esferas pelas quais se pode estudar a gestão pública, cresce, no Brasil, a importância da administração municipal. A partir da promulgação da constituição de 1988, diversas responsabilidades, antes centralizadas no governo federal, foram transferidas para as administrações dos Estados e Municípios.

Para Souza:

O município brasileiro subiu de status passando a ser membro da federação, prerrogativa anteriormente concedida somente aos Estados (...). A subida de status do Município confere-lhe maior autonomia em todo os campos e maiores responsabilidades, sobretudo no campo social. Assim, ao lado da descentralização de recursos financeiros, diversos serviços públicos – notadamente educação e saúde- deverão ser prestados à população, mediante a participação intensiva das Prefeituras. (SOUZA, 1989).

Além disso, “o município é o 'locus' político e institucional do qual o cidadão está mais próximo”. (REZENDE; CASTOR, 2006, p. 4). Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) o Brasil possuía em 2007, 5.564 municípios, sendo 1.668 na região sudeste. O Estado de São Paulo tem 645 municípios, de acordo com dados da Fundação SEADE.

O interesse pela avaliação de desempenho cresce em áreas que antes não a utilizavam com tanta intensidade, entre elas o setor público (BEHN, 2003).

Existem diversos modelos de avaliação de desempenho global, dentre eles o *Balanced Score Card*, *Total Quality Management (TQM)* e o modelo de Corrêa. Estes modelos utilizam indicadores relacionados à estratégia empresarial.

O alinhamento entre a estratégia e as atividades de uma empresa, aliados a um sistema de avaliação de desempenho global bem constituído tem sido considerado responsável pelo bom desempenho das organizações. (KAPLAN; NORTON, 2001, p.9).

1.3.2 - Originalidade

O interesse pela avaliação de desempenho organizacional é crescente. O tema tem sido estudado em diversos setores econômicos.

O modelo de Corrêa foi desenvolvido para avaliar o desempenho de empresas estatais. Hourneaux Jr estudou a avaliação de desempenho organizacional em empresas do setor químico. Lavieri estudou sistemas de avaliação de desempenho aplicados em redes de franquia.

Hourneaux Jr. (2005, p.143), sugere a pesquisas sobre avaliação de desempenho global em diferentes setores econômicos.

Ainda não há, até o presente momento, um estudo sobre a avaliação de desempenho organizacional em prefeituras, que é o que se pretende investigar neste trabalho.

1.3.3 - Viabilidade

Este estudo é viável como será demonstrado no detalhamento dos procedimentos metodológicos que será apresentado no Capítulo 3.

2- REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Administração pública e crise do modelo burocrático

“A organização burocrática é o tipo de sistema social dominante nas sociedades modernas” (PEREIRA; MOTTA, p. 7). “Hoje é difícil de imaginar, mas há cem anos a palavra burocracia tinha um sentido positivo. Designava um método de organização racional e eficiente, para substituir o exercício arbitrário do poder pelos regimes autoritários.” (OSBORNE; GAEBLER, 1998, p. 13).

Quando, em pleno desenvolvimento da Administração Científica, o alemão Max Weber cunhou o termo burocracia, seu objetivo era, não apenas combater o patrimonialismo, mas também criar uma forma mais eficiente de administrar. Para Weber quanto mais a organização se parecesse com uma máquina, mais eficiente seria. As estruturas corporativas deveriam ser racionais, rígidas, organizadas e impessoais. (MAXIMIANO, 2005, p. 101 a 103).

Pereira e Motta apontam as principais características da burocracia:

- 1- A autoridade deriva de normas racionais-legais, ou seja, as normas são válidas porque, sendo racionais, levam aos fins visados.
 - 2- As normas são escritas e exaustivas.
 - 3- Caráter hierárquico.
 - 4- Divisão horizontal de trabalho.
- (PEREIRA; MOTTA, p. 30 a 32)

A burocracia é a forma de administração adotada pelos governos, não só no Brasil.

O movimento progressista americano - que teve início em 1890 e durou cerca de 30 anos - queria por fim à distribuição de empregos governamentais. Os representantes deste movimento foram pioneiros em organizar o serviço público daquele país com concursos, escalas de remuneração e proteção contra a arbitrariedade na admissão e demissão. Queriam também eliminar a influência dos políticos na administração das grandes obras (pontes e túneis) e, para isto, criaram autoridades públicas independentes. Outras ações importantes

foram o afastamento de prefeitos e governadores do processo de nomeação para cargos como os de juízes e delegados e a criação da profissão de administrador urbano – profissionais também afastados do meio político, que conduziriam a burocracia de forma objetiva e eficiente. (OSBORNE; GAEBLER, 1998, p. 14).

“Em outras palavras (...) a sociedade norte-americana se empenhou num esforço gigantesco para controlar o conteúdo da ação governamental – para evitar que políticos e burocratas agissem de modo a ameaçar o interesse coletivo ou os recursos da comunidade.” (OSBORNE; GAEBLER, 1998, p. 14)

Na Grã-Bretanha, o modelo burocrático weberiano, chamado de Whitehall, também vigorou por décadas. Alguns dos problemas apresentados por este modelo eram a falta de preparação gerencial do *civil service*, a excessiva hierarquização e a falta de contato entre os burocratas e a comunidade que eles serviam (DREWRY e BUTCHER apud ABRÚCIO, 1997, p. 13).

No final da década de 1970, no entanto, a reforma do Estado se tornou mundialmente uma palavra de ordem. “A chamada crise do Estado afetou diretamente a organização das burocracias.” (ABRÚCIO, 1997, p. 10).

A “crise do Estado” da década de 1970 também poderia ser nomeada de “crise dos modelos burocráticos de administração”, uma vez que, embora sua origem esteja ligada a fatores sócio-econômicos, ela se configurou desta forma por conta das dificuldades impostas aos modelos burocráticos em lidar com as novas realidades.

Abrúcio destaca quatro fatores sócio-econômicos que culminaram com a falência dos modelos burocráticos de administração:

- a) a crise econômica iniciada em 1973, na primeira crise do petróleo.
- b) a crise fiscal, entendida como a dificuldade dos governos em financiar seus déficits.
- c) a crise de governabilidade, entendida como a incapacidade do governo em atender às demandas dos cidadãos.
- d) a globalização, que transformou a lógica do setor produtivo e transferiu para as grandes empresas multinacionais o poder de ditar a política macro-econômica que antes cabia ao Estado.

Osborne e Geabler também discorrem sobre os problemas criados pela adoção da administração burocrática, nos Estados Unidos:

Ao dificultar o desvio do dinheiro público, tornou virtualmente impossível administrá-lo. Ao adotar exames escritos com notas e de três decimais, para contratar escriturários, policiais e bombeiros, introduziu a mediocridade na nossa força de trabalho. Ao tornar impossível demitir funcionários de baixa produtividade, proporcionou estabilidade aos medíocres. Ao tentar controlar virtualmente tudo na administração pública, tornamo-nos tão obsessivos em ditar o modo como as coisas deviam ser feitas – regulando os procedimentos e controlando os insumos – que passamos a ignorar os resultados. (...) O resultado foi o governo com um ethos especial: governo lento, ineficiente e impessoal. (OSBORNE; GAEBLER, 1998, p. 15).

“Voltado cada vez mais para si mesmo, o modelo burocrático tradicional vem caminhando para o lado contrário dos anseios dos cidadãos. (...) O modelo gerencial começa a preencher um vácuo teórico e prático, captando as principais tendências presentes na opinião pública.” (ABRÚCIO, 1997, p. 7)

“Os desafios de implementar programas voltados para o aumento da eficiência e melhoria da qualidade os serviços parecem ser a tendência dominante ganhando a denominação genérica de gerencialismo”. (FERREIRA, 1996. p.8).

2.2 Administração pública gerencial

A administração pública gerencial foi adotada em diversos países com semelhanças e diferenças entre os conceitos.

A seguir, será feita uma breve descrição dos casos dos países pioneiros e das experiências na América Latina. No item, falaremos do caso brasileiro.

2.2.1 O caso americano

No contexto da crise do Estado e da falência do modelo burocrático, os americanos Osborne e Geabler desenvolveram o conceito de governo empreendedor:

A maioria dos governos empreendedores promove a competição entre os que prestam serviços ao público. Eles dão poder aos cidadãos, transferindo o controle dessas atividades da burocracia para a comunidade. Medem a atuação de suas agências, focalizando não fatores utilizados, os insumos, mas sim, resultados. Orientam-se pelos seus objetivos – sua missão, em vez de regras e

regulamentos. Redefinem seus usuários como clientes, oferecendo-lhes opções. (...) . Preferem mecanismos do mercado às soluções burocráticas. Detêm-se não só no fornecimento de serviços ao público, mas também na catálise de todos os setores – público, privado e voluntário - para uma ação conjunta dirigida à resolução de problemas da comunidade. (OSBORNE; GAEBLER, 1998, p. 21).

O modelo de governo empreendedor criado por Osborne e Geabler em dez princípios:

- 1- Competição entre os prestadores de serviço;
- 2- Poder aos cidadãos, transferindo o controle das atividades à comunidade;
- 3- Medir a atuação das agências governamentais através dos resultados;
- 4- Orientar-se por objetivos, e não por regras e regulamentos;
- 5- Redefinir os usuários como clientes;
- 6- Atuar na prevenção dos problemas mais do que no tratamento;
- 7- Priorizar o investimento na produção de recursos, e não em seu gasto;
- 8- Descentralizar a autoridade;
- 9- Preferir os mecanismos de mercado às soluções burocráticas;
- 10- Catalizar a ação dos setores público, privado e voluntário.

Através de exemplos retirados de diversas esferas de governo nos Estados Unidos, os autores mostram que a melhor resposta para tornar melhor um serviço público é chamar a comunidade para participar de sua gestão. É a idéia de *accountability*.

2.2.2 O caso inglês

A reestruturação da administração pública inglesa começou no final dos anos 60 com a publicação do relatório da Comissão Fulton, que recomendava, entre outras medidas a criação de um Departamento de Serviço Civil separado do Tesouro e a criação de uma nova Escola Superior de Administração Civil. Uma série de reformas nos órgãos do governo foram realizadas com base em três princípios: eficiência, abrangência e autonomia municipal. (FERREIRA, 1996. p. 12).

No período Thatcher (1979 a 1990) – que se iniciou num contexto de alto custo da máquina e baixa eficiência da qualidade dos serviços prestados – foram implementadas novas e mais profundas mudanças. O governo propunha:

- a) definição clara dos objetivos organizacionais de cada órgão, bem como seus custos.
- b) definição das responsabilidades de cada funcionário.
- c) privatizações.
- d) aumento da eficiência, dentro da idéia de se “fazer mais com menos”.
- e) aumento da chamada “consciência de custos” ou “valor dos recursos”.

(FERREIRA, 1996. p. 12; ABRÚCIO, 1997, p. 15)

A ênfase dada à questão financeira faz com que esta fase da reforma administrativa inglesa seja considerada por Abrúcio, o “gerencialismo puro”. É importante destacar que, neste período, com interesse em melhorar a eficiência dos governos, foram implantadas medidas de controle orçamentário que depois evoluíram para a avaliação de desempenho organizacional. (ABRÚCIO, 1997, p. 17).

A avaliação de desempenho organizacional, tema deste trabalho, possui diversos métodos que serão descritos no próximo capítulo. Um dos métodos de destaque é a Administração por Objetivos (APO), onde o bom desempenho está relacionado ao cumprimento ou não de um objetivo estabelecido.

O governo inglês também adotou a APO, para estabelecer claramente a função de cada agência governamental e avaliá-las segundo um resultado esperado. Promoveu a descentralização administrativa, aumentando a autonomia de agências e departamentos e o *empowerment* aos funcionários, em contraposição à estrutura extremamente hierárquica da Whitehall. (ABRÚCIO, 1997, p. 17).

O ponto alto do gerencialismo puro, no entanto, é a busca pela eficiência. Abrúcio comenta que:

Ao enfatizar em demasia a estratégia da eficiência, o modelo gerencial puro poderia estar jogando para segundo plano outros valores fundamentais na atuação dos gerentes. Em particular, a flexibilidade para decidir e inovar. Os critérios de medição da eficiência poderiam se tornar tão rígidos e portanto ineficazes nos termos do *managerialism* – quanto às regras e procedimentos do modelo burocrático webariano. (ABRÚCIO, 1997, p. 17).

As críticas à ênfase financeira do gerencialismo puro levaram ao surgimento, na Grã-Bretanha, de um novo modelo gerencial que priorizava a flexibilidade de gestão, a qualidade dos serviços e prioridade às demandas do consumidor. O chamado, *consumerism*, introduziu

na administração pública, a lógica da estratégia, que não leva em conta apenas os objetivos dos programas, mas leva em conta também as reações da sociedade. Neste contexto, a avaliação de desempenho organizacional das agências era feita com dados recolhidos junto aos consumidores, ou usuários dos serviços. (ABRÚCIO, 1997, p. 21).

Outras medidas adotadas pelo governo britânico para reforçar a ênfase no consumidor foram a continuidade da descentralização, com o intuito de aumentar a fiscalização pela população, o incentivo à competição entre as organizações, com o objetivo de aumentar a qualidade e novos modelos contratuais, que também permitiram o controle pela população pela via contratual. (ABRÚCIO, 1997, p. 22 e 23).

O *cosumerism* também recebeu críticas como as listas a seguir:

- o usuário do serviço público não é simplesmente um consumidor que está tomando uma decisão de compra, pode estar usando um serviço de caráter compulsório, sem a possibilidade de escolha como um hospital.
- a competição entre os prestadores de serviço pode ferir o princípio da equidade de acesso a estes serviços ao gerar um jogo de soma-zero - os melhores prestadores de serviço recebem mais recursos do que os piores, no entanto, alguns cidadãos dependem, por questões geográficas, por exemplo, de um determinado prestador de serviço.

(ABRÚCIO, 1997, p. 25)

Os autores que absorveram as críticas ao gerencialismo puro e ao *consumerism* produziram a tendência mais recente da administração pública britânica, o *Public Service Orientation* (PSO). A PSO muda o enfoque do consumidor para o cidadão, termo com conotação coletiva que implica em direitos e deveres. A idéia da competição entre os prestadores de serviço é substituída pela possibilidade de cooperação entre as agências. “Por fim, o PSO tem como uma das idéias-chave a conjugação entre a *accountability* e o binômio justiça/equidade. Para tanto, é preciso que no processo de aprendizagem social na esfera pública se consiga criar uma nova cultura cívica, que congregue políticos, funcionários e cidadãos.” (ABRÚCIO, 1997, p. 27)

2.2.3 As experiências na América Latina

Os países da América Latina também aderiram ao movimento de reforma administrativa. Em 1998, o Conselho Diretor do Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento (CLAD) aprovou um documento que estabeleceu as bases da reforma gerencial na região. Este documento destaca alguns princípios básicos:

- profissionalização da alta burocracia;
- focalização no atendimento das demandas do cliente-cidadão;
- a descentralização da execução dos serviços aos níveis sub-nacionais;
- a desconcentração organizacional da execução de funções do governo central para agências especializadas;
- a orientação dos mecanismos de controle para resultados baseados em indicadores fixados em contratos de gestão; e
- a adoção de um novo desenho organizacional para as atividades não exclusivas.

(MARINI, 2002, p. 12)

Um estudo examinou as iniciativas realizadas na América Latina e identificou os elementos comuns nas estratégias adotadas:

- a) fortalecimento de canais de relacionamento Estado/ sociedade.
- b) aperfeiçoamento do marco legal.
- c) recuperação da capacidade financeira.
- d) desenvolvimento da capacidade institucionais dos órgãos da administração pública.
- e) desenvolvimento de capital intelectual.

2.2.4 Alguns princípios gerais

Pacheco propõe um quadro para distinguir dois modelos de administração pública, o burocrático e o gerencial:

Quadro 2.1 – Distinção entre o paradigma burocrático e a administração pública gerencial

| Paradigma burocrático | Administração pública gerencial (ou paradigma pós burocrático) |
|--|--|
| Baseia-se na noção geral de interesse público | Busca obter resultados valorizados pelos cidadãos |
| Eficiência | Qualidade e valor |
| Administração | Produção |
| Controle | Ganhar adesão a normas |
| Especificar funções, autoridade e estrutura | Identificar missão, serviços, usuários e resultados |
| Justificar custos | Transferir valor |
| Garantir cumprimento de responsabilidades | Criar <i>accountability</i> Fortalecer as relações de trabalho |
| Seguir regras e procedimentos | Compreender e aplicar normas Identificar e resolver problemas Melhorar continuamente os processos |
| Operar sistemas administrativos | Separar serviços e controles Criar apoio para normas Ampliar a escolha do usuário Encorajar ação coletiva Criar incentivos Definir, medir e analisar resultados |
| Estrutura hierárquica | Redução dos níveis hierárquicos. Gestão participativa. |
| Definição rígida e fragmentação de cargos Alta especialização | Multifuncionalidade Flexibilidade nas relações de trabalho |
| Chefias zelam pelo cumprimento de normas e procedimentos | Gerentes incentivam a obtenção de resultados e animam equipes |

(PACHECO, 1997, p. 45)

Para alcançar maior transparência da ação pública, é fundamental administrar a informação, organizar dados de modo que estes facilitem a avaliação segundo o resultado de cada órgão e estejam acessíveis à sociedade. A ação do Estado deve ser orientada para o cidadão-usuário e os serviços devem ser avaliados de acordo com a missão institucional de cada órgão e qualidade dos serviços prestados. Para isto, deve haver a capacitação adequada dos funcionários públicos. (PACHECO, 1997, p. 48).

2.3 Administração Pública no Brasil

2.3.1 Histórico da Administração Pública no Brasil

A Administração Pública ganha destaque no Brasil a partir da década de 1930 quando o

governo Getúlio Vargas começa a se preocupar com a adoção de um modelo burocrático de administração. O objetivo é o de combater os excessos do patrimonialismo - vigente desde a vinda da família real - que caracterizava-se pela confusão entre o público e privado, e tinha como conseqüências a corrupção, clientelismo, fisiologismo, etc. (FERREIRA, 1996, p. 6).

Com esta preocupação, em 1933, o presidente Vargas encarregou o embaixador Maurício Nabuco de estudar a reforma da administração pública. Deste estudo surgiram três diretrizes principais, inspiradas no serviço público britânico, que foram apoiadas por Vargas:

- Critérios profissionais para o ingresso,
- Desenvolvimento de carreiras,
- Regras de promoção baseadas no mérito.

Foi criado o Departamento de Administração do Serviço Público (Dasp), encarregado de implementar essas diretrizes. Também eram atribuições do Dasp, supervisionar a administração pública, formar os recursos humanos para os altos escalões, definir escalas de salários e fixar o orçamento nacional. (MARTINS, 1997, p. 16).

A criação do Dasp – e a implantação da administração pública burocrática - pode ser considerada a primeira reforma administrativa brasileira, e a afirmação dos princípios centralizadores e hierárquicos da burocracia clássica. (PEREIRA, 1999, p. 243).

No contexto da aceleração da industrialização brasileira, em que o estado assume papel decisivo, intervindo pesadamente no setor produtivo - atuando como empresário da indústria de base como a de energia e transporte - a administração pública sofre um processo de racionalização. (BECKER 1998 apud OLIVEIRA 2005).

Este processo de introdução do modelo burocrático trouxe uma série de avanços administrativos, entre eles: promover a melhoria da qualidade dos funcionários, por meio dos concursos, a institucionalização da função orçamentária, a simplificação de processos e a montagem de um núcleo de desenvolvimento econômico e social. (NOGUEIRA, 1998 apud OLIVEIRA 2005, p. 36)

No período posterior à queda de Vargas, em 1945, no entanto, não se observou a continuidade deste processo de modernização. De fato, nesta época, foram estabelecidos alguns procedimentos mais transparentes com o intuito de ampliar a fiscalização das ações do governo pelo Congresso. Mas este instrumento foi usado pelos partidos políticos para ampliar práticas clientelistas, como a de oferecer cargos na administração pública para aliados políticos das classes sociais mais baixas em troca de votos. (MARTINS, 1997, p. 17).

Martins descreve o quadro:

A prática do uso dessa *moeda de troca* implicou manter frouxas as regras para ingresso no serviço público e, ao mesmo tempo, em tornar inevitável a erosão da remuneração de seus quadros, graças ao inchamento e a baixa qualificação dos servidores da administração pública. As características típicas das administrações públicas dos países mais subdesenvolvidos tornaram-se características do grosso da burocracia do Brasil: excesso ou má distribuição de pessoal, absenteísmo, a ocupação simultânea de dois ou mais cargos públicos pela mesma pessoa, atividades paralelas e baixa produtividade. (MARTINS, 1997, p. 17)

O DASP é então transformado num órgão de controle com feições ultrapassadas, dedicado a impor procedimentos meramente burocráticos. Foi perdendo totalmente o prestígio, uma vez que, a cada nova necessidade que exigisse habilidades técnicas mais sofisticadas, novos órgãos ou forças-tarefa eram criados gozando de maior status junto ao governo. (MARTINS, 1997, p. 18). Ainda segundo Martins:

Como conseqüência, os aparelhos e os quadros do Estado seguiram um padrão de crescimento por sedimentação de estruturas sobrepostas e diferentes — quase como camadas geológicas — com padrões decrescentes de eficácia e eficiência dos serviços públicos nas camadas inferiores ou mais antigas. (...) O Estado desenvolvimentista dos anos Kubitschek (1955-60) foi a verdadeira imagem dessas disparidades: ele proveu o governo de uma equipe altamente competente de servidores públicos capazes de projetar e implementar metas ambiciosas de desenvolvimento; e, ao mesmo tempo, os serviços públicos a cargo da burocracia do dia-a-dia continuaram a apresentar padrões extremamente baixos. A bizarra decisão de Juscelino Kubitschek de construir Brasília apenas agravou essa ambigüidade. (...) De fato, Brasília adicionou mais uma camada à administração pública, sob a forma de uma burocracia quase paralela. O fato de que 33 anos após a inauguração de Brasília, 23,6% dos servidores públicos federais ainda vivem e trabalham no Rio de Janeiro diz tudo. (MARTINS, 1997, p. 18).

Esta tendência começa a ser superada em 1967 com a edição do Decreto-Lei nº 200. A principal característica é a transferência de atividades, antes concentradas na administração federal, para outras organizações como autarquias e empresas de economia mista. Para Bresser Pereira esta é a primeira tentativa de uma reforma gerencial na administração pública brasileira:

A reforma iniciada pelo Decreto-Lei nº 200 foi uma tentativa de superação da rigidez burocrática,

podendo ser considerada como um primeiro momento da administração gerencial no Brasil. Colocou-se toda a ênfase na descentralização, mediante a autonomia da administração indireta, a partir do pressuposto da rigidez da administração direta e da maior eficiência da administração descentralizada. O decreto-lei promoveu a transferência das atividades de produção de bens de serviço para autarquias, fundações, empresa públicas e sociedades de economia mista, consagrando e racionalizando uma situação que já se delineava na prática. (PEREIRA, 1999, p. 244)

A perceptível flexibilização da administração buscava dar mais eficiência à atividade econômica do Estado. (PEREIRA, 1999, p. 244).

Teixeira e Santana também apontam um fortalecimento da estrutura estatal no período, com o avanço do poder do Estado como principal investidor da economia. A máquina estatal se expandiu e se diversificou mas, ao mesmo tempo, cresceu a fragmentação dentro da própria administração do governo. Este modelo fortaleceu a alçada federal da administração, em detrimento dos Estados e Municípios. (TEIXEIRA; SANTANA, 1995, p. 9).

Há outro aspecto desta fragmentação: não houve a preocupação em se reformar a administração direta, que era vista pejorativamente como “burocrática” ou rígida. Ao invés de realizar concursos e investir na formação dos executivos do alto escalão, o governo passou a selecionar os profissionais através das empresas estatais (PEREIRA, 1999, p. 244).

A reforma administrativa foi institucionalizada pelo Decreto-Lei nº 200 - com o propósito de limitar os órgãos da administração direta a funções normativas e de supervisão - dava mais autonomia aos órgãos da administração indireta. No entanto, ela apresentou algumas conseqüências negativas. Para Teixeira e Santana:

Foi se dando uma modernização de certos setores da administração governamental, particularmente daqueles ligados às agências estatais de desenvolvimento (...) que passavam a coexistir com a administração tradicional – não envolvidas pelas funções do Estado produtivo. Estabeleceram-se, assim, grandes disparidades organizacionais, de formas de estruturação e atuação entre organismos do próprio aparelho de estado, constituindo-se diferenciações regionais, setoriais etc., em termos de estilo de atuação, objetivos, nível de modernização organizacional, salários etc (...). Na prática, a inexistência de uma articulação mais sistemática e adequada entre a administração direta e indireta, aliada ao crescente esvaziamento técnico dos órgãos da administração direta, aos desníveis salariais, etc terminaram por comprometer e tornar mesmo impossível ao Estado cumprir efetivamente sua função de coordenação central e regulação equilibrada. (TEIXEIRA; SANTANA, 1995, p. 8 e 9).

A tentativa de uma reforma administrativa gerencial, também acabou facilitando a sobrevivência de práticas patrimonialistas e fisiológicas, uma vez que permitia a contratação de empregados sem concurso público. (PEREIRA, 1999, p. 244).

“Dessa maneira, a reforma administrativa embutida no Decreto-Lei nº 200 ficou pela metade e fracassou”. (PEREIRA, 1999, p. 245).

Esta situação de contradição na administração pública perdurou durante todo o regime militar e a transição democrática.

Teixeira e Santana destacam ainda que “a euforia de uma fase de crescimento – fortemente apoiada nos então fáceis empréstimos externos – ofuscava os limites do frágil modelo de gestão pública vigente”, o que ficaria mais evidente a partir da crise econômica dos anos 1980.

O tema só volta a ser discutido na Constituinte de 1988 que ignora as novas orientações da administração pública e retrocede em direção ao uma administração burocrática, centralizada, rígida.

Os constituintes (...) viram que o Estado havia adotado estratégias descentralizadoras (...). Notaram que essa descentralização havia aberto espaço para o clientelismo (...). Não perceberam que as formas mais descentralizadas e flexíveis da administração, que o Decreto-Lei nº 200 havia consagrado, eram uma resposta à necessidade de o Estado administrar com mais eficiência, as empresas e os serviços sociais. E decidiram completar a revolução burocrática antes de pensar nos princípios da moderna administração pública. (PEREIRA, 1999, p. 246)

Algumas medidas da Constituição foram a instauração do “regime jurídico único” para os serviços da administração direta e indireta que eliminou a autonomia de autarquias e fundações, a obrigatoriedade e submissão ao Congresso de qualquer reestruturação de ministérios, secretarias e outros órgãos e a obrigatoriedade do concurso para o ingresso no serviço público, inclusive na administração indireta, a exceção feita àqueles nomeados para funções temporárias (cargos de confiança) nos altos escalões do governo. (PEREIRA, 1999, p. 247 e MARTINS, 1997, p. 29).

Martins observa que:

À primeira vista, poder-se-ia concluir que os legisladores estavam conscientes dos principais problemas estruturais do Estado e da administração pública, e que eles tinham mostrado vontade política para remediá-los. Na verdade, o diagnóstico estava correto. Entretanto, o remédio adotado, salvo a primeira disposição mencionada acima, resultou ser problemático ou ineficaz (MARTINS, 1997, p. 29).

Apesar da tentativa de recrudescimento da burocracia a Constituição de 1988 também permitiu alguns privilégios que podem ser considerados um “tributo ao patrimonialismo”,

como o sistema de aposentadoria com remuneração integral e as aposentadorias especiais (PEREIRA, 1999, p. 247).

Martins analisa:

Em resumo: de um lado, a Constituição restringe a expansão do Estado; limita a autonomia concedida pelo decreto-lei n. 200 para alguns de seus órgãos; restringe as modificações erráticas do Executivo, elimina as diferenças entre duas esferas do aparelho estatal e introduz normas rígidas para o ingresso no serviço público. De outro lado, a mesma Constituição tornou inócua a maioria dessas disposições, e aumentou consideravelmente os direitos e privilégios da burocracia, sem criar deveres em contrapartida ou de identificar fontes para financiar essas despesas adicionais. (MARTINS, 1997, p. 32)

É importante frisar que, apesar de em alguns aspectos a Constituição de 1988 ter representado um retrocesso na administração pública, ela também trouxe avanços quando estabeleceu o princípio da descentralização dos serviços sociais, para estados e municípios. (PEREIRA, 2005, p. 13).

2.3.2 Administração Pública Gerencial no Brasil

A grande mudança administrativa e organizacional do Estado brasileiro começou, entretanto, com a Reforma da Gestão Pública de 1995/98, cujo objetivo é tornar o Estado mais eficiente. “A Reforma da Gestão Pública de 1995/98 parte de uma visão crítica da administração pública burocrática e propõe substituí-la pela administração pública gerencial.” (BRESSER PEREIRA, 1996, p. 14).

Por meio do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, esta reforma estabeleceu dois princípios para a organização: a) Terceirização de atividades exclusivas do Estado como obras e limpeza e serviços sociais através de contrato de gestão; e b) Descentralização e maior autonomia para as agências reguladoras. Também foi estabelecido um novo princípio de gestão que propunha a substituição parcial do controle burocrático pelos controles gerenciais como o controle por resultados (BRESSER PEREIRA, 1996, p. 14).

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (1995) pretende sistematizar uma estratégia de enfrentamento dos principais problemas da administração pública brasileira. Num contexto que reúne uma forte cultura burocrática e práticas ainda patrimonialistas, essa estratégia visa assegurar ganhos de eficiência no aparelho do Estado e aumento na qualidade dos serviços prestados à sociedade (FERREIRA, 1996, p. 19).

O Plano Diretor também foi objeto de vários estudos teóricos e seu conteúdo foi interpretado por especialistas que listaram as reformas.

Para Ferreira, os princípios fundamentais desta reforma são:

- Focalização da ação do Estado no cidadão: os esforços devem melhorar a qualidade do
- serviço na perspectiva de quem usa o serviço público.
- Controle por resultados: inversão da lógica de controle pela legalidade.
- Flexibilidade administrativa: dar a autonomia necessária para o alcance de resultados.
- Controle social: através da prestação de contas e avaliação de desempenho.
- Valorização do servidor: estimular a capacidade empreendedora e criatividade.

(FERREIRA, 1996, p. 20 e 21)

Pacheco identifica quatro áreas na reforma do Estado:

- Delimitação da área de atuação do Estado;
- Desregulamentação;
- Governança: aumento da capacidade de governo;
- Governabilidade: aumento da democracia e da *accountability*.

(PACHECO, 1999, p. 43)

A implantação da reforma gerencial implicou na proposição de um modelo conceitual que dividiu o estado em quatro setores:

- Núcleo estratégico: setor que edita leis, formula políticas e busca assegurar seu cumprimento.
- Atividades exclusivas (indelegáveis): polícia, forças armadas, fiscalização, regulamentação etc.
- Serviços não-exclusivos: universidades, hospitais, centros de pesquisa etc.
- Produção de bens e serviços para o mercado: infra-estrutura

(FERREIRA, 1996, p. 22 e 23; MARINI, 2002, p. 46)

A realização da reforma implica na ação em três dimensões estratégicas básicas:

- Institucional-legal: aperfeiçoamento do sistema jurídico-legal, de modo a operacionalizar alterações constitucionais, na legislação e nas normas e procedimentos.
- Cultural: substituição da cultura burocrática pela gerencial
- Gestão: onde efetivamente se implanta a reforma

(FERREIRA, 1996, p. 25 e 26)

Além disso, foi adotado um novo conceito de programas, segundo o qual as ações e os recursos do governo são organizados de acordo com os objetivos a serem atingidos e foi instituída a figura do gerente de programa, como elemento central no processo. Ainda no âmbito federal merecem ser destacadas as iniciativas de intensificação do uso da tecnologia da informação orientada para a melhoria do atendimento ao cidadão no relacionamento com o setor privado, a transparência e modernização da gestão interna.

(MARINI, 2002, p. 47)

2.4 Administração municipal

Os municípios brasileiros encontram-se num processo de profundas transformações, o que ganhou força com a nova Constituição de 1988. Naquela ocasião, foram transferidas para os municípios uma série de competências para moldar o seu desenvolvimento e definir o seu destino. (PFEIFFER, 2000)

Para Souza:

A arrecadação foi melhorada com o recebimento de competência para novos impostos e o incremento de sua participação na arrecadação de tributos federais e estaduais. Os municípios também passam a ter participação no resultado da exploração de recursos naturais como petróleo, recursos hídricos e outros minerais. (SOUZA, 1989)

Dentre as novas atribuições do município criadas pela Constituição de 1988 estão:

a) Desenvolvimento urbano: a União passa a legislar sobre o direito urbanístico e fixa as diretrizes gerais para o desenvolvimento urbano. As cidades com mais de 20 mil habitantes deverão ter planos diretores aprovados em lei.

b) Saúde: os serviços de saúde formarão um sistema único no país (SUS), do qual os

municípios participarão na forma disposta em lei federal.

c) Educação: os sistemas de educação serão organizados mediante a colaboração e integração de todos os níveis de governo a ser estabelecida no Plano Nacional de Educação que, terá caráter plurianual. Os Municípios serão obrigados a aplicar, pelo menos, 25% da receita resultante de impostos, inclusive transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

d) Investimentos: de modo a ampliar os investimentos do setor público, o custeio da máquina administrativa terá que ser reduzido. Os gastos com pessoal não poderão exceder percentual fixado em 65% das receitas correntes da Prefeitura. (SOUZA , 1989).

Um outro processo também acabou afetando fortemente os municípios: a entrada do país na era da globalização. Hoje - ao contrário do que ocorria na época do centralismo, onde cada município tinha de fazer o seu próprio lobby político para obter verbas – os municípios competem economicamente entre si na tentativa de atrair investimentos. (PFEIFFER, 2000).

Para lidar com estas novas condições, e com todas as novas funções, as práticas usuais da administração se mostram inadequadas. Cada vez mais torna-se necessária a utilização de instrumentos de gerenciamento. Pfeiffer observa que:

Esses instrumentos, no entanto, geralmente não são conhecidos ou não existe pessoal qualificado suficientemente para aplicá-los. E hoje, a qualidade de uma administração municipal está sendo avaliada, pelos habitantes, mais por sua capacidade de manter ou melhorar a qualidade de vida, e menos por critérios políticos. (PFEIFFER, 2000).

Nesse contexto, cabe aos municípios um novo desafio, serem mais competitivos, através de estratégias que não se baseiem na guerra fiscal, pois esta leva ao jogo de soma zero. O que se precisa é de um jogo virtuoso onde a soma seja positiva: competição e colaboração entre municípios e atores sociais têm sido a chave de estratégias bem sucedidas. (PACHECO, 199, p. 40).

Pacheco analisa o papel do controle na administração local, dentro da administração pública gerencial:

A substituição dos controles burocráticos, exclusivamente baseados em procedimentos e exercidos pela própria burocracia, pelas três novas formas de controle (social, de resultados, por competição

administrada) é um dos exemplos das possibilidades abertas pela Administração Pública Gerencial, para o aumento da visão democrática sobre o setor público. Assim, os governos locais podem adotar, através de contratos de gestão, as organizações sociais para a provisão de muitos dos serviços sociais, abrindo seus conselhos de administração à participação da sociedade. Com maior flexibilidade administrativa, essas entidades obterão melhores resultados com os mesmos recursos, podendo ampliar ainda mais suas fontes de recursos. (PACHECO, 1997, p. 47)

Para Dowbor:

A cidade que, quer o queiramos ou não, se transformou na célula básica da estrutura institucional e da nossa vida social, precisa assumir a sua função de integradora das diversas iniciativas sejam privadas, estatais ou de organizações da sociedade civil. (DOWBOR, 1997, p. 12)

2.5 Avaliação de Desempenho Organizacional

Existem diversos métodos de avaliação de desempenho descritos na literatura. Hourneaux, Ruiz e Corrêa 2005 apresentam os métodos em ordem cronológica de seu surgimento no Quadro 2.2.

Quadro 2.2 – Evolução dos métodos de avaliação de desempenho organizacional

| Data de Origem | Método de Mensuração e Avaliação de Desempenho | Autores |
|-------------------|--|--|
| Início do séc. XX | <i>Tableau de Bord</i> | Engenheiros franceses |
| 1950 | Método de Martindell | J. Martindell |
| 1954 | Administração por objetivos | Peter Drucker |
| 1970 | Método de Buchele | R. Buchele |
| 1986 | Método de Corrêa | H. Corrêa |
| 1990 | <i>Balanced Scorecard</i> | R. Kaplan & D. Norton |
| 1997 | <i>Skandia Navigator</i> | L. Edvinsson |
| 1999 | SIGMA Sustainability Scorecard | British Standards Institution Fórum for The Fortune <i>Accountability</i> UK Department of Trade and Industry |

(Fonte: Hourneaux, 2005)

A seguir será feito um detalhamento de cada um dos métodos citados e uma comparação entre eles. Observa-se que a criação de novos modelos levará em conta o alinhamento da avaliação de desempenho com a estratégia da empresa. Mais que isto, a partir dos anos 1990, o alinhamento entre as escolhas estratégicas e a avaliação passou a ser visto como uma necessidade (ATKINSON, 1998).

2.5.1 O método Tableau de Bord

O método *Tableau de Bord*, foi criado por engenheiros franceses que, no início do século XX, buscavam formas de melhorar a produção. É composto por um conjunto de medidas financeiras e não financeiras que visam responder às perguntas, “quem”, “o quê”, “como” e “quando”, ou seja: de quem é cada responsabilidade, como são delegadas e como são comunicadas; quais as informações importantes para cada área da empresa; quais os acontecimentos incomuns e como devem ser encaminhados; e com que frequência cada informação deve ser comunicada a cada um dos níveis hierárquicos. Este método pretende traduzir os fatores críticos de sucesso de uma organização através do acompanhamento de indicadores, permitindo que o administrador tenha uma visão global dos acontecimentos.

A desvantagem do modelo do *Tableau de Bord* de acordo com De Busk et al (2003) é o foco nos indicadores financeiros, relegando os indicadores não-financeiros a segundo plano.

Outras críticas ao uso do *Tableau de Bord* são:

I- não parte de uma estratégia estabelecida;

II- Pouca extensão do método

III- As metas são comparadas somente internamente (não com outras empresas);

IV- Priorização dos objetivos de cada área, ao invés da estratégia global. (YOKOMIZO, 2009)

2.5.2 O modelo de Martindell

Jackson Martindell, do American Institute of Management, propôs em 1950 um método pelo qual a empresa era avaliada em 10 variáveis que receberiam pontuação ponderada: Função econômica (400 pontos), Estrutura Organizacional (500 pontos), Saúde da Rentabilidade (600 pontos), Justiça para com os acionistas (700 pontos), Pesquisa e Desenvolvimento (700 pontos), Análise da direção (900 pontos), Políticas fiscais (1.100 pontos), Eficiência na produção (1.300 pontos), Vigor das vendas (1.400 pontos) e Avaliação dos executivos (2.400 pontos). (MARTINDELL, 1950)

Para Martindell (1950), um modelo de avaliação deve atender aos seguintes critérios:

1. Flexibilidade: aplicação é estendida a diversos tipos de administração e a vários campos do conhecimento;

2. Inteligibilidade: entendimento quanto a questões que serão abordadas e retratarão a realidade da organização;
3. Comparabilidade: possibilidade de comparação entre organizações;
4. Mensurabilidade: as medidas refletem a qualidade da administração;
5. Enfoque sistêmico: consideram-se as várias inter-relações e a interdependência que ocorrem dentro das organizações; (MARTINDELL, 1950 apud YOKOMIZO, 2009)

2.5.3 A Administração por Objetivos

Em 1954, Peter Drucker deu início à teoria que posteriormente ficou conhecida como Administração por Objetivos (APO). Este processo constitui-se em: estabelecimento de metas, desenvolvimento de planos de ação, revisão dos progressos e avaliação do desempenho global. Para Drucker, o estabelecimento dos objetivos de uma empresa têm relação direta com o seu desempenho. Oito áreas são consideradas críticas para o desempenho de uma empresa: posição no mercado, inovação, produtividade, recursos físicos e financeiros, rentabilidade, desenvolvimento dos gerentes, desempenho e desenvolvimento dos empregados e responsabilidade pública. Portanto, é necessário o balanceamento de objetivos de curto e longo prazo.

- Administrar por objetivos é uma das sete tarefas do administrador juntamente com:
- Assumir riscos maiores, abrangendo períodos cada vez mais longos.
- Tomar decisões estratégicas
- Montar equipe integrada, com membros capazes de administrar e avaliar seu próprio desempenho e resultados com resultados tomando por base os objetivos comuns.
- Transmitir informações clara e rapidamente, motivando e obtendo a participação responsável de todos.
- Enxergar a empresa como um todo e nela integrar sua função.
- Relacionar seu produto e seu ramo com o cenário global (DRUCKER, 1981)

Drucker também se refere à avaliação de desempenho como “autocontrole através da avaliação”.

A maior vantagem da administração por objetivos talvez seja a de possibilitar que os administradores controlem seu próprio desempenho. Autocontrole significa 'uma motivação mais poderosa, um desejo de realizar o melhor possível e não apenas o passável. Significa um desempenho mais elevado e uma visão mais ampla. Mesmo que a administração por objetivos não fosse necessária para dar à empresa a unidade de direção e esforços de uma equipe administrativa, ela seria necessária para possibilitar a administração por autocontrole. (DRUCKER, 1981)

Lodi, identifica que, para a APO há uma estreita relação entre avaliação e planejamento da empresa.

Administração por objetivos é um método de administração que focaliza resultados, isto é, volta a atenção de todos os administradores não para o modo de organizar o trabalho ou de trabalhar, mas para o que se espera como resultado final. No lugar de focalizar o trabalho em si, focaliza o fim do trabalho, os números que vão resultar como decorrência de um determinado tipo ou de alternativas formas de organização. Dentro desta definição ela procura concentrar os recursos da empresa sobre seus objetivos fixados de acordo com metas gerais da organização. Surge, então, um trabalho no sentido de clarificar os resultados globais desejados pela organização para, em seguida, traduzi-los a nível divisional e operacional estabelecendo-se um sistema que, ao mesmo tempo, é o planejamento e o próprio controle dos resultados. Ele estabelece, portanto, um sistema de controle, de medição do desempenho da empresa; ele influi sobre uma série de maneiras de administrar. O método tem influência, por exemplo, sobre a forma de avaliação dos executivos. (LODI, 1976).

Esta relação, entre a realização da avaliação aliada à estratégia da empresa será estabelecida em outros modelos de avaliação que serão vistos a seguir.

2.5.4. O modelo de Robert Buchele

Robert Buchele, em 1970, publicou um manual para avaliação de empresas dividido em duas partes, uma destinada a pequenas empresas outra dedicada às médias e grandes empresas que avaliava as corporações através de seus processos administrativos como planejamento, controle, organização, assessoria e direção.

O método de avaliação direta de Buchele parte da premissa de que o desempenho da empresa deve ser avaliado tanto pelas habilidades em aperfeiçoar processos internos do presente, como, em seus programas, para prever ameaças e oportunidades no futuro. Para isto deve-se realizar:

- Análise da força competitiva: Planos e objetivos, Produtos e serviços e Capacidade de desenvolvimento de produtos e serviços.

- Análise dos departamentos principais: Extensão do desenvolvimento dos departamentos, Registro do desempenho e Características da administração.
- Análise Financeira: Tendências da situação geral, Posição atual, Aproveitamento das informações, Estrutura do capital e Valor da empresa.
- Análise da administração de cúpula: Identificação e registro da administração de cúpula, Tendências da capacidade da administração de cúpula e Sucessão administrativa. (BUCHELE, 1971)

Para o autor há 3 possíveis tipos de avaliação nas organizações, como se observa no Quadro 2.3.

Quadro 2.3 – Tipos de avaliação nas organizações

| Tipo de Avaliação | Vantagens | Desvantagens |
|---|---|---|
| Análise Financeira | Focaliza claramente índices vitais para a organização. É facilmente aplicável. Fornecer informações que mais interessam aos bancos. | Contempla unicamente o passado, e não o futuro. Lentidão para apuração. Revela mais os sintomas que as causas dos problemas. Instabilidade das informações. |
| Análise pelos Departamentos Principais | Ajuda o avaliador a se certificar se não esqueceu de nada importante. Apresenta idéias que podem ajudar na melhoria das operações. | Não há nenhuma avaliação que integre os departamentos. A dificuldade de aplicação, devido à especificidade de estrutura de cada organização. Ênfase na situação atual, sem considerar o futuro. |
| Análise dos Processos Administrativos | Verifica o desempenho de cada um dos processos: planejamento, controle, organização, assessoria e liderança. | Dificuldade de separação clara entre os diferentes processos. Dificuldade de integração da organização como um todo. |

(Fonte: Buchele, 1971)

Buchele afirma, a respeito de seu próprio método, que este é uma simplificação onde apenas algumas variáveis são consideradas, havendo o risco de algum outro aspecto relevante ser desconsiderado:

Como manual, deverá ser mais conciso e mais prático de ser manuseado do que se fosse um livro texto de administração geral. (...) Por outro lado, este manual é mais amplo e possibilita uma análise mais profunda do que seria possível com a utilização da maioria das listas de verificação sobre o assunto. (BUCHELE, 1971).

2.5.5 A Qualidade Total

A filosofia da Qualidade Total também contribuiu para a avaliação de desempenho das empresas.

Em 1950, a Japanese Union Scientists and Engineers (JUSE) começou a divulgar as idéias de W. E. Deming no Japão. No ano seguinte, instituiu a Prêmio Deming, dedicado a empresas comprometidas com Qualidade. Segundo ISHIKAWA (1986) apud HOURNEAUX, as empresas concorrentes ao Prêmio Deming deveriam observar os seguintes sete princípios:

- Melhoria da estrutura orgânica da empresa, congregação dos esforços globais das empresas através da participação de todos os funcionários, e consolidação de uma estrutura que proporciona a cooperação;
- Confiança dos consumidores e dos usuários – consolidação do sistema de garantia da qualidade;
- Visar a melhor qualidade do mundo e desenvolver novos produtos com esse propósito;
- Assegurar o lucro e estruturar-se para superar a fase de crescimento estabilizado e de mudanças externas;
- Respeito à pessoa humana, sua preparação e educação, felicidade dos funcionários, criação de ambiente salutar de trabalho e sua transposição para gerações futuras;
- Uso das técnicas de controle de qualidade.

A avaliação das empresas, de acordo com os princípios do prêmio era feita através da avaliação de dez dimensões: políticas e objetivos; organização e suas operações; educação e sua disseminação; reunião e disseminação de informações e sua utilização; análise; padronização; controle; garantia da qualidade; efeitos e planos futuros.

Em 1987, nos Estados Unidos, foi lançada uma outra premiação que visava favorecer a Qualidade: o Prêmio Malcolm Baldrige. As sete categorias do prêmio, listadas abaixo pretendem avaliar se a empresa está cumprindo três metas fundamentais: entrega de valor e melhoria contínua aos clientes, melhoria das competências e aprendizado organizacional e pessoal.

Lista de categorias do Prêmio Malcolm Baldrige:

- Liderança
- Planejamento estratégico
- Foco no cliente e no mercado
- Mensuração, análise e conhecimentos administrativos
- Foco em recursos humanos
- Administração de processos
- Resultado do negócio

Uma iniciativa semelhante, também buscando premiar empresas voltadas para a qualidade surgiu na Europa em 1988, com a fundação da European Foundation for Quality Management (EFQM), cujo “Modelo de Excelência” é constituído por nove critérios:

- Liderança
- Política e Estratégia
- Pessoas
- Parcerias e Recursos
- Processos
- Resultados para os clientes
- Resultados para as pessoas
- Resultados para a sociedade
- Resultados-chave do desempenho

O Brasil também marcou sua atuação no estabelecimento de premiações ao criar, em 1992, o Prêmio Nacional da Qualidade (PNQ), que visava auxiliar a melhoria de práticas de gestão, do desempenho e da capacitação das organizações, facilitar a comunicação e o compartilhamento das melhores práticas e servir de modelo de referência para melhorar a aplicação das práticas de gestão.

O PNQ possui oito critérios de avaliação, a saber:

- Liderança
- Estratégia e planos
- Clientes
- Sociedade
- Informação e conhecimento
- Pessoas
- Processos
- Resultados

Hourneaux Jr et al estabeleceram os elementos presentes nos métodos de Administração da Qualidade Total no quadro 2.4

Quadro 2.4 – Elementos presentes nos métodos de Administração da Qualidade Total

| Item | Deming | Malcom Baldrige | PEQ | PNQ |
|---------------------------------|--------|-----------------|-----|-----|
| Liderança | - | Sim | Sim | Sim |
| Estratégia | Sim | Sim | Sim | - |
| Políticas | Sim | Sim | - | Sim |
| Parcerias e Recursos | - | - | Sim | |
| Processos (incluindo qualidade) | Sim | Sim | Sim | Sim |
| Resultados-chave do desempenho | - | Sim | Sim | Sim |
| Informações e Conhecimento | Sim | Sim | - | Sim |
| Pessoas | - | Sim | Sim | Sim |
| Clientes | - | Sim | Sim | Sim |
| Sociedade | - | - | Sim | Sim |
| Mercado | - | Sim | - | - |
| Organização e Operação | Sim | - | - | - |
| Educação | Sim | - | - | - |

(Fonte: Hourneaux Jr., 2006)

Hourneaux percebe que, entre os quatro prêmios analisados há uma unanimidade em relação aos processos, enquanto outros elementos, como a educação, são citados apenas em um deles. Todos os prêmios são voltados para dentro das organizações, enquanto alguns não demandam ferramentas típicas da administração da qualidade (círculos de controle da qualidade), o que

poderia ajudar a consolidar e disseminar os conceitos, aumentando também o risco de ser um elemento restritivo de sua aplicação. (HOURNEAUX, 2006)

O autor sugere uma conjunção de todos os elementos analisados pelos quatro modelos descritos no quadro 2.5.

Quadro 2.5 – Proposta de visão conjunta dos elementos presentes nos prêmios de qualidade

| Níveis/ dimensões | Planejamento | Organização | Execução | Controle |
|--------------------------|----------------------------|------------------------|----------------------------------|--------------------------------|
| Nível estratégico | Estratégia | Políticas | Liderança | Resultados-chave do desempenho |
| Nível da operação | Planejamento dos processos | Organização e Operação | Qualidade dos Processos | Informações e Conhecimento |
| | | Parcerias e Recursos | | |
| | Nível de atuação | Interno e Externo | Educação (Sistemas Educacionais) | Pessoas |
| | | | | Sociedade |
| | | | | Mercado |

(Fonte: Hourneaux Jr., 2006)

2.5.6 O Balanced Scorecard

Os consultores Robert S. Kaplan e David P. Norton criaram em 1997 um dos mais notáveis métodos de avaliação do desempenho de empresas.

O Balanced Scorecard (BSC) traduz a missão e a estratégia das empresas num conjunto abrangente de medidas de desempenho que serve de base para um sistema de medição e gestão estratégica. O Balanced Scorecard continua enfatizando a busca de objetivos financeiros, mas também inclui vetores de desempenho destes objetivos. (KAPLAN, NORTON, 1997).

Com esta filosofia, os autores propõem um método para viabilizar os seguintes processos gerenciais críticos:

- 1- Esclarecer e traduzir a visão e a estratégia.
- 2- Comunicar e associar objetivos e medidas estratégicas.
- 3- Planejar, estabelecer metas e alinhar iniciativas estratégicas.
- 4- Melhorar o feedback e o aprendizado estratégico (KAPLAN, NORTON, 1997).

A avaliação é feita com base em quatro perspectivas:

- Financeira
- Cliente
- Processos internos
- Aprendizado e Crescimento

Na visão dos consultores, “o Balanced Scorecard permite tornar os objetivos financeiros explícitos, e ajustar os objetivos financeiros às unidades de negócios nas diferentes fases de seus ciclos de vida e crescimento” (KAPLAN, NORTON, 1997).

A perspectiva do cliente deve permitir aos executivos terem uma idéia clara de seus segmentos-alvo, bem como estabelecerem um conjunto de medidas essenciais como de participação, retenção, captação etc. Além de medir o valor passado de cada cliente, devem também focar em três atributos que permitirão a retenção destes clientes e aquisição de novos:

- Atributos de produtos e serviços: funcionalidade, qualidade e preço.
- Relacionamento com os clientes: qualidade da experiência e compra e das relações pessoais.
- Imagem e reputação (KAPLAN, NORTON, 1997).

Os processos críticos internos da empresa devem buscar a satisfação dos objetivos estratégicos. Para que isto seja possível o BSC sugere que seja criada uma cadeia completa de valor que deve ter início no processo de inovação – identificação das necessidades dos clientes e desenvolvimento de soluções –, seguir para operações - entrega do produto ou serviço- e terminar no pós-venda. Esta perspectiva é considerada um dos diferenciais do BSC em relação a outros modelos de avaliação de desempenho.

A perspectiva do aprendizado e crescimento apóia substancialmente os objetivos estabelecidos nas três perspectivas, anteriormente mencionadas. Esta depende de três vetores básicos: funcionários, sistemas e alinhamento organizacional. O vetor funcionários é avaliado por um conjunto de indicadores que permite medir a satisfação, produtividade e retenção da força de trabalho.

As etapas de implantação do BSC, foram sintetizados por OLVE et. al. No Quadro 2.6.

Quadro 2.6 – Etapas do processo de construção do BSC

| Etapa | Descrição | Procedimento | Tempo sugerido |
|--------------|--|--|---|
| 1 | Definir a indústria, descrever seu desenvolvimento e o papel da companhia e suas tendências. | Entrevistas com tantas pessoas quantas possíveis. Devem ser feitas por alguém de fora para obter um quadro bem objetivo. Pesquisar a situação da indústria | 1- 2 meses |
| 2 | Estabelecer/ confirmar a visão | Seminário conjunto assistido pela alta direção e os líderes de opinião | 1-2 encontros 1 e ½ dia cada |
| 3 | Estabelecer as perspectivas | Seminário assistido pela alta direção, grupo do projeto e alguém com experiência anterior em <i>balanced scorecard</i> | 1-2 dias |
| 4 | Romper a visão, conforme cada perspectiva e formular os objetivos estratégicos gerais | Seminário conjunto com o mesmo grupo, conforme a etapa 2 | Vide abaixo |
| 5 | Identificar os fatores críticos do sucesso | No seminário acima | Total incluindo a etapa 4: 2-3 dias |
| 6 | Desenvolver medidas, identificar as causas e os efeitos e estabelecer um equilíbrio | No seminário acima. Contudo, um certo intervalo é sempre benéfico. | Incluído acima, senão 1-2 dia |
| 7 | Estabelecer o <i>scorecard</i> de alto nível | Determinação final por parte da alta direção e do grupo do projeto. De preferência, com a participação de alguém com experiência anterior em <i>balanced scorecard</i> | 1-2 dias |
| 8 | Ruptura do <i>scorecard</i> e das medidas pela unidade organizacional | Adequado a um projeto dividido em unidades organizacionais apropriadas, sob a liderança do grupo do projeto. De preferência, todas as pessoas envolvidas devem participar no trabalho do projeto de cada unidade; uma forma adequada seria um seminário. A alta direção recebe relatórios quanto aos progressos. A ajuda de um arquiteto de <i>balanced scorecard</i> é especialmente importante para linhar os fatores de sucesso e as medidas. | Total de 2 a x meses. Para cada local, no mínimo, ½ – 1 dia |

(Fonte: Olve et. al., 2001)

Olve et al relata que o *balanced scorecard* era usado em bases experimentais em unidades de governo local e nacional nos Estados Unidos e na Suécia.

Alguns municípios suecos utilizam medidas de performance e várias formas de *scorecards*. Neste casos os utilidade desses cartões é facilitar a comparação entre as operações de diversos municípios, uma vez que atividades similares são conduzidas em muitas localidades e é fácil encontrar municípios comparáveis entre os inúmeros existentes em todo o país. (OLVE et al., 2001).

2.5.7 O modelo Skandia Navigator

A Suécia, também foi o berço do modelo Skandia, o mais radical em termos de valorização do conhecimento da empresa. Ele tem como objetivo ser uma alternativa para a gestão do conhecimento e gestão do capital intelectual.

O Skandia Navigator foi criado em 1995 na seguradora sueca Skandia, por Leif Edvinsson. Ele possui algumas semelhanças com o BSC, mas dá grande enfoque à questão do capital humano. São trinta indicadores-chave em cinco áreas:

- Foco financeiro
- Foco no Clientes
- Foco dos Processos
- Foco na Capacidade de Renovação e desenvolvimento
- Foco Humano

Os indicadores, também são um diferencial deste modelo. Alguns exemplos estão abaixo:

- Receitas / Empregado
- Ativos Administrados / Empregado
- Demandas / Empregado
- Tempo de Atendimento / Empregado
- Resultados / Empregado
- Taxa de Retorno / Empregado

- Valor de Mercado / Empregado
- Valor Adicionado / Empregado
- Acesso Telefônico
- Nº de Contas Ativas / Empregado
- Qualidade do Produto
- Qualidade do Processos
- Cobertura do Mercado / Empregado
- Receita Bruta de Locação / Empregado
- Investimento em Qualificação / Empregado
- Índice de Satisfação dos Empregados
- Tempo de Absorção de Métodos / Empregado
- Tempo de Desenvolvimento / Empregado
- Despesas de P&D / Empregado
- Despesas com TI / Empregado
- Investimento em Treinamento / Empregado
- Empregados com Menos de 40 anos / Empregados

2.5.8 O Sigma Sustainability

Nos anos 1980 algumas organizações passam a entender que o crescimento econômico não pode destruir o meio ambiente ou sacrificar o bem-estar das futuras gerações. O conceito básico é o Tríplice Resultado, ou *triple bottom line*, econômico, social e ambiental, que pode ser avaliado de acordo com os indicadores do Quadro 2.7. (SAVITZ, 2007).

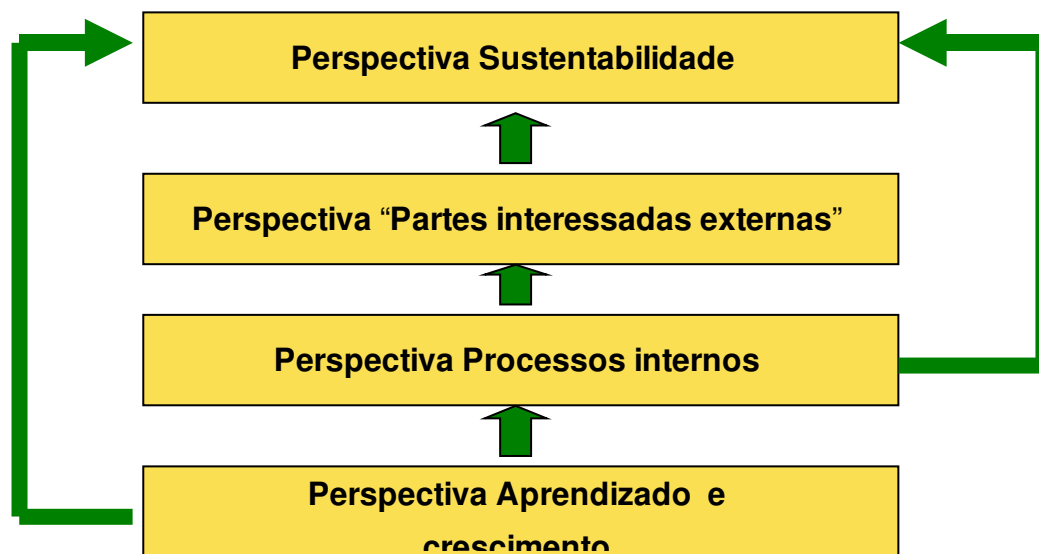
Quadro 2.7: Tríplice Resultado

| Indicadores t | <i>Econômicos</i> | <i>Ambientais</i> | <i>Sociais</i> |
|---------------|--------------------|---------------------|---------------------------------|
| | Vendas, lucro, ROI | Qualidade do ar | Práticas trabalhistas |
| | Impostos pagos | Qualidade da água | Impactos sobre a comunidade |
| | Fluxos monetários | Uso de energia | Direitos humanos |
| | Criação de emprego | Geração de resíduos | Responsabilidade pelos produtos |
| | TOTAL | TOTAL | TOTAL |

Fonte: Savitz, 2007

Com base nestas preocupações o *British Standards Institution*, o *Forum for The Future*, a organização *Accountability* e o Departamento *of Trade and Industry* do Reino Unido desenvolveram o Projeto Sigma. A metodologia se diferencia porque amplia o entendimento da perspectiva financeira para a questão da sustentabilidade, e a perspectiva do cliente para os *stakeholders*, como apresentado na veja Figura 2.1.

Figura 2.1 – Projeto Sigma



Fonte: Yokomizo (2009) apud, The Sigma Project (2003).

2.5.9 O modelo de Corrêa

Em 1986, Corrêa apresentou um modelo de avaliação de desempenho global, bastante flexível, e que pode ser descrito pela figura 2.2.

Figura 2.2 – Modelo de Corrêa



Fonte: Corrêa (1986).

Para Corrêa, a primeira tarefa da avaliação de desempenho é o planejamento, sendo que dentro do planejamento, a primeira tarefa é a formação da equipe, que deve envolver funcionários da própria empresa e especialistas externos. Seguir esta recomendação, no entanto, não é condição necessária para a realização da avaliação.

Na etapa seguinte a equipe deve se dedicar a investigar o conhecimento da empresa, ou seja, conhecer seus objetivos e missão, quem são os concorrentes reais e potenciais, clientes, fornecedores e ambiente político, econômico e tecnológico. (CORRÊA, 1986).

Na etapa de conhecimento da empresa, há também a definição do objetivo da própria avaliação, que deve estar de acordo com a estratégia da empresa.

Esta fase, que parece simples, poderá levar a falhas nas etapas posteriores, pois a análise de uma empresa que pretende aumentar a sua participação no mercado é diferente daquela que está procurando preparar a empresa para transferir ou vender uma empresa. Uma empresa que tem como estratégia operar com tecnologia ou produtos de alta tecnologia é diferente de uma empresa que pretende alcançar novas regiões, que ainda não recebem seu produto ou similares. (CORRÊA, 1986).

Com base nesta descrição são definidos os módulos de avaliação. Os módulos são divisões que, não necessariamente, seguem a divisão funcional da empresa também podem variar de acordo com as características desta.

No entanto, os módulos sugeridos são:

- Econômico-financeiro
- Eficiência Operacional
- Recursos Humanos
- Infra-estrutura administrativa
- Benefícios e vantagens sociais
- Qualidade
- Inovação tecnológica
- Relacionamento com o ambiente
- Infra-estrutura técnica
- Mercado

Com os módulos estabelecidos, parte-se para a definição dos indicadores, ou seja, valores numéricos que permitam a verificação do desempenho de cada módulo. Os indicadores são pontuados com dados coletados na empresa e devem ser hierarquizados, ou seja, devem ter pesos relativos que traduzam da melhor forma o desempenho. A etapa seguinte é definição de padrões – *benchmarking* interno e externo – considerando também as particularidades do ambiente.

Estes padrões serão comparados com os indicadores encontrados. Possivelmente, os próprios valores e sua hierarquização sofrem modificações nesta fase .

A avaliação só é concluída quando, finalmente, é verificado o desempenho global da empresa e são identificadas as causas deste desempenho, bem como os efeitos que a implantação de possíveis mudanças poderiam ter. Há portanto, uma retroalimentação do processo.

Passa-se então ao uso da avaliação de desempenho como rotina que estabelece a retroalimentação através da revisão dos processos.

2.5.10 Comparação entre modelos

Yokomizo realizou uma comparação dos modelos de avaliação de desempenho organizacional de acordo com as dimensões: Financeiro, Clientes, Processos, Pessoas, Sustentabilidade, Stakeholders e Responsabilidade Social, para que, de posse dessa

comparação, seja possível identificar quais modelos são mais adequados às necessidades de um determinado gestor ou organização, que está nos quadros 2.8 a 2.11. Não se descarta também o uso de abordagens expandidas ou até mesmo mistas. (YOKOMIZO, 2009).

Quadro 2.8 – Comparação dos modelos

| Dimensões | Tableau de Bord | Martindell | Buchele | APO |
|--|--|--|---|---|
| Financeiro | Propõe de forma enfática que a empresa aborde os indicadores financeiros tradicionais. | Alguns aspectos considerados são: função econômica e saúde nos lucros. | Há uma preocupação específica para a questão financeira. | Propõe que a empresa defina objetivos para rentabilidade e recursos físicos e financeiros. |
| Clientes | É possível incluir indicadores de clientes. Mas o modelo genérico não enfatiza este tipo de indicador. | Não se dirige diretamente a clientes, mas coloca como um aspecto importante o vigor das vendas. | Não aborda. | Como o foco está voltado para o ambiente interno, no modelo não apresenta indicadores para clientes. |
| Processos | É possível incluir indicadores de processo, mas o modelo genérico não enfatiza este tipo de indicador. | Considera a eficiência da produção e questões como estrutura organizacional e pesquisa e desenvolvimento. | Há uma preocupação específica para a questão de processos. | Como o foco está voltado para o ambiente interno, no modelo não apresenta indicadores para processos. |
| Pessoas | É possível incluir indicadores de pessoas. Mas o modelo genérico não aborda este tipo de indicador. | Não se dirige diretamente a pessoas, mas coloca como aspectos importantes a análise da diretoria. | Não há uma preocupação específica, mas destaca a necessidade de se cuidar da cúpula administrativa. | Como o foco está voltado para o ambiente interno, no modelo não apresenta indicadores para pessoas. |
| Sustentabilidade | É possível incluir indicadores de sustentabilidade, porém o modelo genérico não aborda este tipo de indicador. | Não aborda. | Não aborda. | Surge na década de 50, quando empresas estavam sofrendo pressões e perdas de lucros. Não havia a preocupação com esse tema. |
| Stakeholders | Foco essencialmente nos acionistas. | Alguns aspectos considerados são: o serviços para os acionistas, a análise da diretoria, a política fiscal e a avaliação dos executivos. | Não aborda. | Foco nos acionistas. |
| Responsabilidade Social | É possível incluir indicadores de responsabilidade social, mas o modelo genérico não aborda este tipo de indicador. | Não aborda. | Não aborda. | Preocupa-se com a responsabilidade pública. |
| Aplicabilidade na administração pública municipal | Difícil. A administração pública não pode ser avaliada pelos indicadores financeiros utilizados em uma empresa. A customização de dimensões e indicadores adequados acabaria por desqualificar o método. | Não é aplicável. Não aborda as dimensões e indicadores adequados. | Não é aplicável. Não aborda as dimensões e indicadores adequados. | Alguns aspectos são aplicáveis, mas o foco no ambiente externo não é adequado. |

Fonte: Adaptado de Yokomizo (2009)

Quadro 2.9 – Comparação dos modelos (continuação)

| Dimensões | Modelo Corrêa | TQM | BSC | SSS | Skandia |
|--|--|---|--|---|---|
| Financeiro | O modelo é genérico, mas dá ênfase especial para o resultado financeiro, como consequência das outras ações. | Aborda os indicadores tradicionais financeiros. | Ênfase está nos objetivos e nas medidas monetárias, sendo a perspectiva financeira da organização o objetivo central. | Ampliar a perspectiva financeira para sustentabilidade. | O foco financeiro contempla o passado da organização, representado pelos demonstrativos financeiros: |
| Clientes | O modelo é genérico, mas menciona a satisfação dos usuários e clientes e sugere medir seu grau de satisfação. | Propõe métricas da percepção dos clientes. | Descreve de que forma o valor deve ser criado para os clientes para que a empresa se diferencie da concorrência. | Ampliar a perspectiva clientes para partes interessadas externas. | O foco no cliente consiste em encontrar parâmetros que traduzem a nova realidade das relações entre organização e clientes. |
| Processos | O modelo é genérico, mas dá ênfase especial para processos. Esse módulo chama-se eficiência operacional. A eficiência operacional gera resultado financeiro. | O modelo aborda os objetivos em relação aos processos, no que tange sua concepção e gestão. O modelo enfatiza a satisfação e geração de valor para os <i>stakeholders</i> . | Compreendem as diversas atividades empreendidas dentro da organização que, de uma forma ampla, possibilitam realizar desde a identificação das necessidades até a satisfação dos clientes. | Tem a mesma lógica do BSC, porém os indicadores estão relacionados com a eco-eficiência | O foco no processo trata do papel da tecnologia como instrumento de criação de valor para a organização. |
| Pessoas | O modelo é genérico, mas menciona os recursos humanos e o clima organizacional. Sugere avaliar o desempenho dos funcionários e a qualidade da interação entre as pessoas e setores e as consequências dessas interações. | Propõe métricas em relação aos recursos humanos: como são planejados, geridos ou melhorados. As competências dos funcionários são identificadas, devendo-se propor formas de desenvolvê-las e sustentá-las. | Busca analisar a habilidade da empresa em manter sua competitividade e evoluir no longo prazo desenvolvendo e capacitando os funcionários, o ambiente de trabalho, a motivação, as habilidades e a gestão do conhecimento. | Define perspectiva de aprendizado e crescimento semelhante ao BSC. | O foco humano fica localizado no centro do Navegador Skandia e interage com os demais focos, constituindo a parte mais difícil do modelo. |
| Sustentabilidade | Não há menção direta à sustentabilidade, mas é possível acrescentar um módulo específico para essa variável. | O PQN examina como a organização contribui para o desenvolvimento econômico, social e ambiental de forma sustentável. | Não aborda. | O foco do modelo é a sustentabilidade. Amplia perspectiva financeira para sustentabilidade. | Não aponta preocupação com a questão. |
| Responsabilidade Social | O modelo é genérico, mas menciona a responsabilidade social e sugere medir os benefícios sociais gerados pela empresa. | Idem item sustentabilidade. | Não aborda. | A responsabilidade social é uma das prioridades do SSS. | Não aponta preocupação com a questão. |
| Aplicabilidade na administração pública municipal | É aplicável. Por ser um modelo genérico pode ser adaptado para avaliar as dimensões e indicadores adequados. | Alguns aspectos são aplicáveis. Mas não o método como um todo. | Alguns aspectos são aplicáveis após adaptação. | Alguns aspectos são aplicáveis após adaptação. | Alguns aspectos são aplicáveis mas a adaptação descaracterizaria o método. |

Fonte: Adaptado de Yokomizo (2009)

Estes quadros mostram os aspectos que cada um dos diferentes modelos procura destacar. Mostram o que pode e deve ser feito pelas organizações, em termos de avaliação de desempenho organizacional como forma de melhorar o desempenho da organização. É possível que o gestor, de qualquer área, identifique o modelo mais adequados às suas necessidades ou opte por uma abordagem mista.

Como o objetivo deste trabalho é investigar a avaliação de desempenho organizacional na administração pública municipal, foi acrescentada à comparação de Yokomizo um item referente à aplicabilidade de cada modelo a este tipo de organização.

2.6 Avaliação de desempenho organizacional na administração municipal

Há pouca literatura a respeito da aplicação da avaliação de desempenho organizacional em prefeituras. A produção teórica sobre avaliação de desempenho organizacional, mesmo quando aplicada ao setor público, dá enfoque para empresas estatais, e não para o próprio governo.

Um estudo teórico na área foi realizado por Andriolo. O autor propõe um modelo para explicar o desempenho da administração municipal assumindo que o desempenho resulta da interação das seguintes categorias analíticas:

- Centralização/ descentralização do poder
- Objetivos de eficiência político-administrativa
- Objetivos político-patrimonialistas
- Qualificação
- Identificação com a atividade.

Alguns aspectos relevantes, entretanto, não estão no âmbito do estudo de Andriolo, como o critério para a escolha das categorias de analisadas. O modelo também não menciona quais indicadores poderiam ser usados para medir o grau de centralização ou descentralização do poder, o tipo de objetivos, a qualificação e identificação com a atividade dos funcionários.

A análise destas categorias gera quatro situações de desempenho que estão na Figura 2.3:

Figura 2.3 – Modelo de análise de desempenho municipal

| | | Nível estratégico | |
|-----------------------------|---|--|---|
| Nível técnico e operacional | | Descentralização de poder Objetivos de eficiência político-administrativa | Centralização de poder Objetivos político-patrimonialistas |
| | Alta qualificação Alta identificação com a atividade | SITUAÇÃO 1 ALTO | SITUAÇÃO 2 MÉDIO |
| | Baixa qualificação Baixa identificação com a atividade | SITUAÇÃO 3 MÉDIO | SITUAÇÃO 4 BAIXO |

(Fonte: Andriolo et. al., 2002)

Outra deficiência é que, enquanto modelo teórico, não foi validado através de pesquisa empírica.

A Fundação Prefeito Faria Lima (CEPAM), elaborou a publicação “Construindo o Diagnóstico Municipal”, com o objetivo de auxiliar os municípios a ter “uma visão panorâmica dos problemas e desafios nas diversas áreas de atuação da administração municipal, tais como finanças, trabalho, educação, saúde, infra-estrutura, segurança e meio-ambiente. Para o órgão, o diagnóstico é o ponto de partida para que o planejamento alcance pleno êxito, uma vez que permite escolher as estratégias de curto, médio e longo prazos, de modo a articular melhor os esforços que serão feitos em cada área” (CEPAM).

Esta metodologia lista uma série de indicadores em 11 áreas:

- Demografia
- Economia
- Finanças Municipais
- Mercado de Trabalho
- Educação
- Saúde
- Assistência e Desenvolvimento Social
- Infra-estrutura
- Habitação e Saneamento Básico

- Meio Ambiente
- Segurança Pública

A limitação desta ferramenta está justamente no fato de ser um instrumento de diagnóstico e não de avaliação. Para Corrêa:

“Diagnóstico é uma atividade extraordinária, realizada com a finalidade de identificar a origem de problemas, desajustes, ineficiência ou maus desempenhos organizacionais. A avaliação, procura conhecer e medir o desempenho organizacional. Após a avaliação pode-se passar à busca de causa destes desempenhos. A segunda diferença evidenciada é quanto à ordem de realização, pois a avaliação de desempenho vem antes do diagnóstico. Além disso, caso a avaliação de desempenho não apresente ou identifique algum sintoma, não será necessária a realização do diagnóstico. Outra distinção importante é a frequência, pois enquanto o diagnóstico é episódico a avaliação de desempenho deve ser realizada permanentemente” (CORRÊA, 2005)

Este estudo trata da avaliação de desempenho organizacional e não abordará a necessidade ou não de realização de diagnóstico.

No capítulo 3 serão definidos os módulos e dimensões que serão utilizados na pesquisa. Na escolha leva-se em conta a natureza da organização e seu posicionamento estratégico. O número de perspectivas num sistema de avaliação de desempenho está relacionado à estratégia, ameaças competitivas e condições econômicas da organizações (DEBUSK, 2003).

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O propósito da metodologia é descrever os procedimentos adotados, a fim de atingir o objetivo do estudo.

Para Gil (2008, p.20), os elementos habitualmente requeridos num projeto são os seguintes:

- a) formulação do problema;
- b) construção de hipóteses ou especificação dos objetivos;
- c) identificação do tipo de pesquisa;
- d) operacionalização das variáveis;
- e) seleção da amostra;
- f) elaboração dos instrumentos e determinação da estratégia de coleta de dados;
- g) determinação do plano de análise dos dados;
- h) previsão da forma de apresentação dos resultados;
- i) cronograma de execução da pesquisa;
- j) definição dos recursos humanos, materiais e financeiros a serem alocados.

“É conveniente lembrar que a ordem dessas etapas não é absolutamente rígida. Em muitos casos, é possível simplificá-la ou modificá-la. Essa decisão que cabe ao pesquisador, que poderá adaptar o esquema às situações específicas.” (GIL, 2008, p. 21).

Este trabalho foi desenvolvido nas seguintes etapas:

- a) definição do objetivo
- b) busca e leitura do referencial teórico
- c) construção das questões de pesquisa
- d) identificação do tipo de pesquisa
- e) operacionalização das variáveis
- f) elaboração do instrumento (questionário)
- g) determinação da estratégia de coleta de dados
- h) pré-teste do questionário
- i) adaptação do questionário
- j) coleta dos dados

k) análise dos dados

m) conclusão

3.1 Objetivos do estudo

Este trabalho tem como objetivo geral:

Identificar e descrever como é realizada a avaliação de desempenho organizacional em prefeituras do Estado de São Paulo.

As principais questões que se pretende responder são:

1. As prefeituras realizam a avaliação de desempenho organizacional de forma estruturada?
2. As prefeituras realizam avaliações pontuais de processos da administração?
3. Há relação entre a realização de avaliação de desempenho organizacional e o porte do município em termos de população e PIB per capita?

3.1.1. Definições operacionais

Os termos “Avaliação de Desempenho Organizacional” e “prefeitura” precisam ser definidos para que se compreenda melhor o escopo da pesquisa.

Podemos definir Avaliação de Desempenho Organizacional como um conjunto de medidas cujo objetivo é a avaliação de todos os aspectos que interfiram no desempenho de uma organização.

Prefeituras, no escopo desta pesquisa, são apenas as prefeituras dos municípios do Estado de São Paulo.

3.2 Identificação do tipo de pesquisa

Segundo Gil (2002), as pesquisas classificam-se em exploratórias, conclusivas, descritivas explicativas, de acordo com seus objetivos gerais. Dado o tema ainda ser pouco estudado, esta pesquisa apresenta caráter exploratório. A pesquisa exploratória visa proporcionar maior

familiaridade com um problema e tem o objetivo de torná-lo explícito, aumentar o conhecimento acerca do fenômeno e sugerir um estudo posterior. (GIL, 2008)

3.2.1 Estratégia de pesquisa

Martins afirma que os levantamentos são próprios para os casos em que o pesquisador deseja responder a questões acerca das relações entre características de pessoas ou grupos, da maneira como ocorrem em situações naturais. Embora os levantamentos possam ser planejados para estudar relações entre variáveis, inclusive causa e efeito, são estratégias mais apropriadas para análise de fatos e descrições. (MARTINS, 2007).

A versatilidade dos levantamentos não se restringe à variedade das populações às quais se aplicam, mas se estende às alternativas de planos disponíveis e a toda a gama de dados possíveis de serem obtidos. O conteúdo das perguntas de levantamento cobre quatro áreas fundamentais: dados pessoais, dados sobre comportamento, dados relativos ao ambiente (circunstâncias em que os respondentes vivem) e dados sobre o nível de informações, opiniões, atitudes, mensurações e expectativas. (MARTINS, 2007, p. 60).

Para esta pesquisa, o levantamento foi considerado a estratégia mais adequada, pois pretende-se identificar fatores e realizar uma descrição, como fora exposto na definição dos objetivos da pesquisa, e estabelecer uma possível relação entre a realização da avaliação de desempenho organizacional e o tamanho do município, descritos na terceira questão de pesquisa.

O questionário conteve três tipos de questões: múltipla escolha, escala de valores e questões abertas. Devido ao fato deste estudo ser exploratório tendo como objetivo principal identificar e descrever como é realizada a avaliação de desempenho organizacional em prefeituras, as questões de múltipla escolha pretendem identificar quais indicadores são acompanhados pela prefeitura. Para cada indicador, o respondente deveria atribuir um valor de 1 a 5 de acordo com a importância deste indicador na avaliação de desempenho da administração. As questões abertas foram colocadas para que os respondentes pudessem declarar outros indicadores que não estivessem no questionário.

O questionário foi aplicado em forma de pré-teste a três ex-prefeitos de municípios do estado de São Paulo.

O objetivo inicial do pré-teste foi a validação do questionário como instrumento de coleta de dados. A sua realização foi essencial para verificação de eventuais dúvidas na compreensão das questões propostas. Caso fosse necessário, as questões poderiam sofrer alteração para que atingissem seu real objetivo.

Além de cumprir seu objetivo inicial, o pré-teste trouxe sugestões para que alguns itens fossem acrescentados ao questionário. Os voluntários que participaram sugeriram questões que consideravam relevantes para a avaliação do desempenho da administração de acordo com suas experiências passadas como prefeito.

O levantamento real foi feito com a aplicação do questionário reformulado, através de um website especializado (www.questipro.com)

3.2.2 População e amostra pesquisadas

A população é composta de prefeituras dos 645 municípios do estado de São Paulo, havendo grande diversidade entre eles.

Uma das características que diferencia os municípios entre si é a população. O município menos populoso do estado, o Borá, possui 804 habitantes de acordo com dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2006). O município mais populoso é, evidentemente, a capital com 10.886.518 habitantes, seguidos por Guarulhos com 1.236.192. ainda segundo IBGE da mesma data.

Outro aspecto divergente entre os município é o econômico. A Fundação SEADE forneceu o Produto Interno Bruto (PIB) per capita dos municípios paulistas. O menor PIB per capita anual e é de Francisco Morato, com R\$3.409.86, e o maior é o de Louveira, com R\$138.424.36. (SEADE, 2006).

Nas tabelas 3.1 e 3.2 constam a distribuição da quantidade de municípios por faixa populacional e PIB per capita anual em todo o estado.

Tabela 3.1 – Estado de São Paulo: distribuição dos municípios por faixa populacional

| Faixa populacional | Percentagem |
|---------------------------|--------------------|
| Até 20.000 | 67,72% |
| De 20.000 a 40.000 | 15,81% |
| De 40.000 a 70.000 | 8,32% |
| De 70.000 a 100.000 | 3,83% |
| A cima de 100.000 | 4,33% |

Tabela 3.2 – Estado de São Paulo: distribuição dos municípios por faixa PIB per capita anual

| PIB per capita | Percentagem |
|--------------------------|--------------------|
| Até R\$10.000 | 47.36 |
| De R\$10.000 a R\$20.000 | 40.37 |
| De R\$20.000 a R\$30.000 | 6.83 |
| De R\$30.000 a R\$50.000 | 3.11 |
| A cima de R\$50.000 | 2.33 |

O questionário foi enviado por e-mail para os gabinete dos prefeitos de todos os municípios do estado de São Paulo. O recebimento dos mesmos foi checado através de telefonemas para o prefeito ou para sua assessoria direta (secretária ou chefe de gabinete). Vale ressaltar, no entanto, que as respostas ao questionário foram sigilosas, não foi possível identificar quais municípios efetivamente responderam à pesquisa.

O questionário contém duas questões com variáveis descritivas, justamente para identificar a faixa populacional e o PIB per capita anual dos municípios respondentes.

Durante o pré-teste do questionário, observou-se que o PIB per capita anual poderia ser desconhecido pelos respondentes. Desta forma, a pergunta sobre o PIB não era resposta obrigatória e continha a opção 'Não sei'.

As respostas ao questionário foram espontâneas, o que gerou uma amostra por conveniência.

A qualificação da amostra em relação à faixa população e PIB per capita anual estão nas tabelas 3.3 e 3.4.

Tabela 3.3 – Amostra pesquisada: distribuição dos municípios por faixa populacional

| Faixa populacional | Quantidade | Porcentagem |
|---------------------------|-------------------|--------------------|
| De 800 a 20.000 | 41 | 61.19% |
| De 20.000 a 40.000 | 10 | 14.93% |
| De 40.000 a 70.000 | 7 | 10.45% |
| De 70.000 a 100.000 | 2 | 2.99% |
| A cima de 100.000 | 7 | 10.45% |
| Total | 67 | 100.00% |

Tabela 3.4 – Amostra pesquisada: distribuição dos municípios por faixa PIB per capita anual

| PIB per capita municipal | Quantidade | Porcentagem |
|---------------------------------|-------------------|--------------------|
| Até R\$10.000,00 | 30 | 44.78 % |
| De R\$10.000,00 a R\$20.000,00 | 11 | 16.42 % |
| De R\$20.000,00 a R\$30.000,00 | 4 | 5.97 % |
| De R\$30.000,00 a R\$50.000,00 | 1 | 1.49 % |
| A cima de R\$50.000,00 | 3 | 4.48 % |
| Não responderam | 18 | 26.87 % |
| Total | 67 | 100.00% |

Nota-se que há semelhanças entre a população e a amostra que respondeu à pesquisa. Apesar destas semelhanças, a amostra não é estatística, o que significa que as conclusões deste estudo não podem ser generalizadas para toda a população.

3.3 Modelo conceitual

3.3.1 Definição dos módulos a serem pesquisados

No Capítulo 1 constatou-se a ausência de um modelo de avaliação de desempenho organizacional específico para prefeituras ou para o poder executivo em qualquer nível.

Verificou-se, através dos quadros 2.8 e 2.9 que os modelos de avaliação de desempenho organizacional estudados têm diferentes graus de flexibilidade quanto ao estabelecimento dos indicadores ou módulos a serem avaliados e, portanto, diferentes graus de adaptabilidade à

administração pública municipal.

Neste contexto, o modelo de Corrêa ganha importância neste estudo, uma vez que sugere módulos de avaliação e deixa claro que estes devem ser estabelecidos de acordo com a realidade da organização.

Para atingir o objetivo deste estudo foram estabelecidos alguns módulos, considerados adequados à realidade da administração municipal. O estabelecimento dos mesmos partiu da reflexão sobre as dimensões sugeridas por Corrêa e a análise de como se aplicariam à prefeitura.

Os módulos sugeridos por Corrêa são:

- Econômico-financeiro
- Recursos Humanos
- Inovação tecnológica
- Mercado
- Relacionamento com o ambiente
- Qualidade
- Eficiência Operacional
- Benefícios e vantagens sociais
- Infra-estrutura administrativa
- Infra-estrutura técnica

O módulo Econômico-financeiro foi desmembrado em Econômico e Financeiro. O módulo Financeiro refere-se especificamente à administração financeira da prefeitura, ou seja, como a prefeitura administra seus recursos advindos de impostos, transferências dos governos estadual e federal ou outras formas. O módulo Econômico diz respeito à economia do município nos aspectos que dependam da relação direta com a ação da prefeitura ou não.

Os módulos Recursos Humanos e Inovação Tecnológica foram mantidos conforme a sugestão do modelo de Corrêa.

No contexto da administração pública municipal, o módulo Mercado foi entendido como

todos os habitantes do município. Por esta razão, 'mercado' foi abarcado no módulo Relações com o ambiente.

A eficiência operacional foi interpretada como a capacidade do município de atender às suas novas demandas como Saúde e Educação e a melhora da qualidade de vida dos habitantes por exigência da Constituição de 1988 (SOUZA 1989; PFEIFFER, 2000). Por conta disso, este módulo também abrange Benefícios e Vantagens Sociais. Como se verá no próximo capítulo, uma série de indicadores devem abarcar esta característica.

Desta forma, os módulos pesquisados foram:

- Financeiro
- Econômico
- Recursos Humanos
- Relações com o ambiente
- Eficiência operacional, entendida como a eficiência nos serviços prestados pelas prefeituras como o de Saúde e Educação
- Inovação Tecnológica

Os indicadores pesquisados encontram-se nos quadros de descrição e análise dos dados no Capítulo 4.

3.3.2. Etapas do processo de avaliação de desempenho organizacional

As etapas dos processos de avaliação de desempenho pesquisadas neste trabalho foram baseadas na metodologia de Corrêa e nas etapas de implantação do processo de construção do *balanced scorecard* descritos no Capítulo 2:

- Definição da equipe responsável pela avaliação;
- Definição dos objetivos a serem atingidos;

- Definição das dimensões/módulos a serem estudados;
- Construção de indicadores;
- Definição dos dados a serem coletados;
- Levantamento de dados;
- Comparação dos resultados com os objetivos definidos;
- Punição ou premiação em função do resultado medido;
- Revisão dos objetivos;
- Revisão do sistema de avaliação;

4. ANÁLISE DOS RESULTADOS

O objetivo geral deste trabalho é identificar e descrever como é realizada a avaliação de desempenho organizacional em prefeituras. Após a análise dos dados será possível identificar em que medida o objetivo foi atingido e se foi possível responder às questões de pesquisa propostas:

1. As prefeituras realizam a avaliação de desempenho organizacional de forma estruturada?
2. As prefeituras realizam avaliações pontuais do processos da administração?
3. Há relação entre a realização de avaliação de desempenho organizacional e o porte do município em termos de população e PIB per capita?

Para responder às duas primeiras questões os dados serão analisados de forma a descrever “o que é avaliado” e “de que forma é feita a avaliação”. A resposta à terceira questão será dada com base em uma análise estatística dos dados detalhada no item 4.1.3.

4.1 Critérios de análise

4.1.1 O questionário

O questionário aplicado contém perguntas sobre 6 módulos de avaliação de desempenho: Financeiro, Econômico, Recursos Humanos, Eficiência Operacional, Relações com o ambiente e Tecnologia, escolhidos de acordo com o modelo conceitual descrito no Capítulo 3. Esta divisão em módulos, entretanto, não era explícita aos respondentes. O questionário é constituído de uma série de perguntas sobre indicadores e os entrevistados deveriam responder quais indicadores são utilizados pela prefeitura. As respostas binárias (sim/não) no uso destes indicadores pretendem identificar o que é avaliado.

Para cada indicador, o entrevistado deveria atribuir um valor de 1 a 5 - sendo 1 equivalente a ‘pouco importante’ e 5 equivalente a ‘muito importante’ - de acordo com a importância atribuída pelos gestores a estes indicadores na avaliação de desempenho da administração.

Os respondentes também poderiam citar espontaneamente outros indicadores e atribuir-lhes valores de 1 a 5 de acordo com o mesmo critério de importância. Notou-se a pouca utilização deste recurso, como se verá a seguir.

A questão de número 47 pretende identificar como é feita a avaliação de desempenho organizacional, ou seja, quais etapas do processo são cumpridas pelas prefeituras.

4.1.2 Análise descritiva

A análise descritiva feita a seguir, leva em conta o percentual de respostas afirmativas dadas ao uso de cada indicador, especialmente, se o indicador é utilizado por mais ou menos de 50% das prefeituras pesquisadas. Outro critério que será aplicado na análise de cada módulo refere-se à quantidade de indicadores em cada módulo, com maioria de respostas afirmativas.

Nas questões com escalas de valores, as respostas concentraram-se nos valores 4 e 5. Os indicadores que receberem os valores 4 e 5 são considerados, pelos entrevistados, de alta importância para a realização da avaliação de desempenho organizacional. Os indicadores que receberem o valor 3 são considerados de média importância e, portanto, não seriam fundamentais na avaliação de desempenho da prefeitura.

4.1.3 Análise estatística por conglomerados

A partir dos resultados da pesquisa foi realizada uma análise estatística de conglomerados (*cluster analysis*). Esta análise realizou-se com variáveis binárias cujo objetivo é identificar as etapas do processo de avaliação de desempenho realizadas pelas prefeituras (questão 47) e resultou na formação de dois grupos (*clusters*) de respondentes com características distintas em relação à quantidade de respostas positivas à questão. Os *clusters* serão analisados no item 4.2.8.

4.2 O que é avaliado

4.2.1 Módulo financeiro

A tabela 4.1 contém a frequência das respostas ‘sim’ para o uso de cada um dos indicadores perguntados, ordenados de forma decrescente de quantidade. Caso algum indicador tivesse 67 respostas, significaria que todas as prefeituras utilizam este indicador.

Tabela 4.1 – Uso de indicadores financeiros

| Indicadores financeiros | Quantidade | Porcentagem |
|--|-------------------|--------------------|
| Percentual das receitas gasto com saúde | 66 | 98,51 |
| Evolução da arrecadação própria (impostos e taxas municipais) | 66 | 98,51 |
| Evolução das receitas | 66 | 98,51 |
| Principais despesas de acordo com a função do governo | 66 | 98,51 |
| Percentual das receitas gasto com educação | 66 | 98,51 |
| Principais itens da receita | 66 | 98,51 |
| Evolução das despesas | 65 | 97,01 |
| Principais despesas por classificação econômica | 64 | 95,52 |
| Evolução das receitas transferidas pelos governos estadual e federal | 63 | 94,03 |
| Percentual das receitas gasto com pessoal | 63 | 94,03 |
| Percentual das receitas gasto com custeio da administração | 58 | 86,57 |
| Situação financeira de curto prazo | 56 | 83,58 |
| Situação financeira de longo prazo | 51 | 76,12 |
| Percentual das receitas convertido em investimentos para o município | 45 | 67,16 |

Todos os indicadores perguntados tiveram mais 67% de respostas afirmativas. Isto aponta para uma grande preocupação com a avaliação deste módulo. A grande força do módulo financeiro se confirma na avaliação da importância atribuída a cada um dos indicadores, detalhada na tabela 4.2.

Será importante verificar na análise dos demais módulos, se o módulo financeiro se sobrepõe aos demais em termos de utilização por parte das prefeituras e da importância atribuída. Observa-se que a avaliação de desempenho com ênfase na área financeira, conforme citação no referencial teórico, foi superada pela avaliação em caráter global. Esta pesquisa pode

contribuir para que seja identificado se esta tendência foi absorvida ou não pelas administrações municipais.

Tabela 4.2 – Indicadores financeiros – valor atribuído.

| Indicadores | Valor atribuído | | | | | Total* |
|---|-----------------|---|---|----|----|--------|
| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | |
| Evolução das receitas | 1 | 0 | 1 | 4 | 60 | 66 |
| Evolução da arrecadação própria | 1 | 0 | 0 | 6 | 58 | 65 |
| Evolução das receitas transferidas pelos governos estadual e federal | 1 | 0 | 2 | 11 | 50 | 64 |
| Evolução das despesas | 1 | 0 | 1 | 6 | 56 | 64 |
| Percentual das receitas gasto com pessoal | 1 | 0 | 3 | 5 | 54 | 63 |
| Percentual das receitas convertido em investimentos para o município. | 2 | 1 | 8 | 16 | 33 | 60 |
| Situação financeira de curto prazo | 2 | 1 | 6 | 14 | 38 | 61 |
| Situação financeira de longo prazo | 3 | 0 | 9 | 17 | 31 | 60 |
| Percentual das receitas gasto com saúde | 1 | 0 | 1 | 6 | 56 | 64 |
| Percentual das receitas gasto com educação | 1 | 0 | 1 | 3 | 59 | 64 |
| Percentual das receitas gasto com custeio da administração | 1 | 1 | 7 | 20 | 33 | 62 |

* A resposta a esta pergunta não era obrigatória, por isso o total de respostas é menor que 67.

Nota-se nesta tabela uma grande concentração nas respostas de valor 5 para todos os indicadores pesquisados, o que demonstra a alta importância atribuída aos aspectos financeiros na avaliação do desempenho da administração. Esta característica não se repetirá em todos módulos.

Na tabela 4.1, identificamos que o indicador financeiro com menor índice de respostas afirmativa – ‘Situação financeira de longo prazo’ - também está na tabela 4.2 com menor frequência de respostas 5, o que poderia indicar que a preocupação com o longo prazo é menor do que com indicadores históricos.

4.2.2 Módulo econômico

O módulo econômico não repetiu a situação de maioria de respostas afirmativas do módulo financeiro, como consta na tabela 4.3. Ao contrário, de todos os indicadores pesquisados, apenas dois – “número de empresas abertas e fechadas” e “índice de desemprego no município” - tiveram mais de 50% de respostas afirmativas.

Tabela 4.3 - Uso de indicadores econômicos

| Indicadores econômicos | Quantidade | Porcentagem |
|---|-------------------|--------------------|
| Número de empresas abertas e fechadas | 56 | 83,58 |
| Índice de desemprego no município | 35 | 52,24 |
| Porcentagem de empregos gerados em cada setor de atividade (rural, industrial, comércio, terceiro setor, etc.) | 31 | 46,27 |
| Atividades mais representativas do setor informal | 29 | 43,28 |
| Ritmo de expansão e/ou diminuição do emprego formal em relação aos ramos de atividade (rural, industrial, comércio, terceiro setor, etc.) | 27 | 40,3 |
| Ocupações que apresentam crescimento e enxugamento | 25 | 37,31 |
| Índice de ocupações informais no município | 24 | 35,82 |
| Rendimento médio dos empregados | 24 | 35,82 |
| Número de moradores que trabalham em outros municípios | 9 | 13,43 |
| Número de moradores de fora que trabalham no município | 9 | 13,43 |

Dentre os indicadores citados espontaneamente, apenas três foram dados por mais de um entrevistado: “atividade de turismo” (3 respostas), “atividade agrícola” (3 respostas) e “apoio e financiamento à micro e pequenas empresas” (3 respostas), detalhado na tabela 4.4. Constatou-se que poucos indicadores econômicos são utilizados pelas prefeituras.

Tabela 4.4 - Indicadores econômicos citados espontaneamente

| Indicadores econômicos | Número |
|---|---------------|
| atividade de turismo | 3 |
| atividade agrícola | 3 |
| apoio e financiamento à micro e pequenas empresas | 3 |

Em relação à importância atribuída, os dois indicadores mais utilizados foram os que receberam maior número de respostas 5. O alinhamento entre utilização e valorização dos mesmos indicadores, pode ser observado na Tabela 4.5.

Tabela 4.5- Indicadores econômicos – valor atribuído.

| Indicadores | Valor atribuído | | | | | Total |
|---|-----------------|---|----|----|----|-------|
| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | |
| Índice de desemprego no município | 4 | 2 | 10 | 14 | 32 | 62 |
| Índice de ocupações informais no município | 4 | 6 | 9 | 23 | 19 | 61 |
| Porcentagem de empregos gerados em cada setor de atividade (rural, industrial, comércio, terceiro setor, etc.) | 2 | 4 | 11 | 24 | 21 | 62 |
| Ritmo de expansão e/ou diminuição do emprego formal em relação aos ramos de atividade (rural, industrial, comércio, terceiro setor, etc.) | 2 | 2 | 10 | 17 | 28 | 59 |
| Número de empresas abertas e fechadas | 3 | 2 | 4 | 16 | 39 | 64 |
| Rendimento médio dos empregados | 3 | 6 | 9 | 21 | 20 | 59 |

Ao compararmos a porcentagem de utilização do indicador e a atribuição dos valores 4 e 5 (alta importância) vemos que, no caso do indicador mais utilizado – “número de empresas abertas e fechadas” – há um alinhamento. Este indicador, com frequência de 83,58% de respostas afirmativas é considerado de alta importância para 86% da amostra, o que podemos constatar somando as respostas 4 e 5 da tabela 4.5.

Para outros indicadores encontramos divergências entre a frequência de respostas “sim” e a atribuição de alta importância. O índice de desemprego no município é considerado de alta importância por 74,19% da amostra, mas utilizado por 52,24%. Ou seja, cerca de 20% das prefeituras não utiliza um indicador considerado importante.

O mesmo acontece com a porcentagem de empregos gerados em cada setor de atividade, considerado de alta importância para 72,58% das prefeituras e utilizado por apenas 46,27%, com o ritmo de expansão e/ou diminuição do emprego formal em relação aos ramos de atividade, importante para 76,27% e utilizado por 40,03%.

Seria relevante investigar a razão pela qual estes indicadores não estão sendo utilizados. Uma hipótese, a ser explorada em estudos futuros, é o desconhecimento, por parte dos gestores, de mecanismos que facilitariam sua utilização.

À luz dos dados analisados até agora, uma comparação entre os módulos Financeiro e Econômico indica que o Financeiro, como um todo, é considerado mais importante que o Econômico pelas prefeituras questionadas, sendo o mais utilizado na avaliação de desempenho.

Nota-se que, no caso da administração pública, ao contrário do que acontece em uma empresa privada, os dados financeiros são internos à administração, mas os econômicos referem-se às atividades econômicas do município que não estão, necessariamente, relacionados à ação direta da prefeitura, mas à ação da iniciativa privada, formal e informal.

Mesmo não tendo o poder de ação direta sobre estes indicadores, o poder público municipal pode influenciá-los através de programas e políticas públicas. Como já mencionado, a avaliação de desempenho organizacional é um instrumento que visa melhorar a qualidade da gestão. Neste caso específico, supõe-se que o conhecimento e o acompanhamento de uma série de indicadores econômicos possam revelar a necessidade de intervenção na economia e apontar o que esta intervenção deve buscar.

Não se pode deixar de considerar as conseqüências naturais das atividades econômicas para as finanças dos municípios, uma vez que estas são geradoras de tributos, receitas para o município. Por outro lado, o alto índice de desemprego, por exemplo, pode ser um fator de aumento das despesas do município com a assistência social.

Desta forma, não é positiva a sobre-valorização dos aspectos financeiros em relação aos econômicos.

4.2.3 Módulo Recursos humanos

Passaremos agora à análise do módulo Recursos Humanos no qual, dentre os indicadores pesquisados, apenas dois obtiveram maioria de respostas afirmativas. A frequência do uso de cada indicador está na tabela 4.6.

Tabela 4.6 - Uso de indicadores de recursos humanos

| Indicadores de recursos humanos | Número | Porcentagem |
|--|---------------|--------------------|
| Assiduidade dos funcionários | 59 | 88.06 |
| Pontualidade dos funcionários | 58 | 86.57 |
| Cumprimento de metas | 17 | 25.37 |
| Clima organizacional | 12 | 17.91 |
| Satisfação dos funcionários | 7 | 10.45 |

Pelos dados, depreende-se que a avaliação do módulo de recursos humanos ainda é bem pouco utilizada nas prefeituras, pois um número muito pequeno de respondentes utilizam quaisquer outros indicadores diferente de “assiduidade dos funcionários” e “pontualidade dos funcionários”, dados que podem indicar uma visão tradicional da gestão de pessoas, que considera o controle (como o de faltas e atrasos) mais importante que a avaliação de desempenho e motivação, por exemplo.

Novamente levanta-se a questão: por que indicadores considerados “muito importante” são tão pouco utilizados? Observa-se pela tabela 4.7 que este é o caso de “clima organizacional”, “satisfação dos funcionários” e “cumprimento de metas”. A questão não é respondida no âmbito desta pesquisa que, no entanto, dá elementos para que hipóteses sejam levantadas e testadas em estudos futuros.

A primeira hipótese, anteriormente mencionada em relação aos indicadores econômicos, seria a falta de conhecimento das ferramentas e mecanismos para a avaliação destes indicadores. A segunda hipótese seria a ausência de recursos para a contratação de empresas de pesquisa, uma vez que a amostra é composta por municípios pequenos e de baixo poder

econômico como foi exposto no Capítulo 3. Muitos dos gestores consideram caros ou complexos o uso de instrumentos como pesquisa de clima organizacional ou de satisfação dos funcionários. Contudo, estudos teóricos como o de Corrêa mostram que há formas indiretas de identificar a satisfação dos funcionários, por exemplo, através dos índices de absenteísmo e rotatividade dos funcionários. Uma terceira hipótese, seria a falta de tradição no uso destes indicadores.

Tabela 4.7 - Indicadores de Recursos Humanos – valor atribuído.

| Indicadores | Valor atribuído | | | | | Total |
|-------------------------------|-----------------|---|---|----|----|-------|
| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | |
| Assiduidade dos funcionários | 1 | 1 | 4 | 11 | 49 | 66 |
| Pontualidade dos funcionários | 0 | 1 | 3 | 12 | 50 | 66 |
| Clima organizacional | 2 | 4 | 2 | 20 | 35 | 63 |
| Satisfação dos funcionários | 2 | 2 | 4 | 17 | 40 | 65 |
| Cumprimento de metas | 2 | 1 | 5 | 18 | 39 | 65 |

Podemos apontar, independente da razão pela qual os indicadores não são utilizados, que a má gestão dos recursos humanos também tem conseqüências financeiras. Alguns exemplos são os custos de novas contratações quando há baixa produtividade dos funcionários já contratados e o desperdício de recursos da organização, resultados da baixa motivação.

Análise semelhante à realizada em relação aos aspectos econômicos pode ser feita aqui. O aprimoramento da gestão dos recursos humanos pode melhorar o desempenho da organização, inclusive no aspecto financeiro, e o acompanhamento destes ou de outros indicadores pode orientar as necessárias ações futuras.

4.2.4 Eficiência operacional

Uma das maneiras de se medir a eficiência operacional de uma prefeitura é utilizar indicadores que avaliam o processo de implantação de um programa ou política pública.

Dentre estes indicadores, dois tiveram menos de 50% de respostas afirmativas: “valor gasto para cada cidadão atendido” e “grau de satisfação dos usuários”, como demonstrado na tabela 4.8.

Tabela 4.8 - Uso de indicadores de eficiência operacional

| Eficiência operacional | Número | Porcentagem |
|--|---------------|--------------------|
| Cumprimento dos objetivos | 58 | 86,57 |
| Custos | 56 | 83,58 |
| Cumprimento dos prazos | 53 | 79,1 |
| Índice de reclamações | 35 | 52,24 |
| Valor gasto para cada cidadão atendido | 28 | 41,79 |
| Grau de satisfação dos usuários | 17 | 25,37 |

A tabela 4.9 mostra que no valor atribuído pelos entrevistados aos indicadores de eficiência operacional na avaliação do desempenho da administração, repete-se a tendência de concentração em respostas valor 4 e 5 dos módulos já analisados.

Na comparação entre o uso e atribuição de alta importância a cada indicador, temos o alinhamento “custos” com 83,58% de utilização e 80% de respostas 4 e 5; pequenas diferenças em “cumprimento dos objetivos”, com utilização por 86,57% e 100% de importância 4 ou 5, e “cumprimento dos prazos” - utilização de 79,1% e 93,75 de respostas 4 e 5. Nota-se que em relação a este módulo, há prefeituras que consideram determinados indicadores importantes, embora não os utilizem.

Tabela 4.9 - Indicadores de eficiência operacional – valor atribuído.

| Indicadores | Valor atribuído | | | | | Total |
|--|------------------------|----------|----------|----------|----------|--------------|
| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | |
| Cumprimento dos objetivos | 0 | 0 | 0 | 17 | 47 | 64 |
| Cumprimento dos prazos | 0 | 1 | 3 | 18 | 42 | 64 |
| Custos | 0 | 1 | 5 | 12 | 46 | 64 |
| Valor gasto para cada cidadão atendido | 0 | 1 | 13 | 19 | 28 | 61 |
| Índice de reclamações | 1 | 3 | 9 | 20 | 28 | 61 |

De acordo com o que fora exposto no Capítulo 3, a eficiência operacional também pode ser avaliada através de indicadores de Educação, Saúde e Sociais. Os indicadores pesquisados e a quantidade de respostas afirmativas são apresentados nas tabelas 4.10, 4.11, 4.12 e 4.13.

Embora a responsabilidade direta sobre alguns destes itens não seja da prefeitura e sim dos governos estadual ou federal, existe a influência destes na avaliação de desempenho do município. Como já citado na análise da dimensão econômica, a demanda por assistência social pode ser um aspecto gerador de custos para a administração. O acompanhamento destes indicadores pode revelar a necessidade de ações, sejam elas diretas no sentido melhorar um determinado índice, sejam de negociação política com as outras esferas de poder.

As tabelas 4.10 e 4.11 mostram um alto grau de utilização de indicadores de Saúde e Educacionais. O único indicador com respostas afirmativas abaixo de 50% foi “Número de vagas no Ensino Superior”, com 34.33%. Pode-se observar pela descrição da amostra feita no Capítulo 3, que a maioria dos municípios é de pequeno porte (abaixo de 20.000 habitantes), portanto, supõe-se que muitos destes municípios não têm ensino superior, o que torna desnecessário o uso deste indicador.

Tabela 4.10 – Uso de indicadores de saúde

| Indicadores de saúde | Quantidade | Porcentagem |
|--|-------------------|--------------------|
| Incidência de doenças (dengue, Aids, tuberculose, hanseníase e outras) | 61 | 91,04 |
| Cobertura vacinal | 61 | 91,04 |
| Principais itens de despesa na saúde | 60 | 89,55 |
| Taxa de mortalidade infantil | 60 | 89,55 |
| Despesa com recursos próprios | 58 | 86,57 |
| Taxa de mortalidade materna | 58 | 86,57 |
| Remuneração, forma de contratação dos profissionais de saúde | 50 | 74,63 |
| Quantidade, formação, capacitação, distribuição dos profissionais | 48 | 71,64 |
| Causas de morte por faixa etária | 48 | 71,64 |

Tabela 4.11 – Uso de indicadores educacionais

| Indicadores educacionais | Quantidade | Porcentagem |
|--|-------------------|--------------------|
| Evasão escolar de cada série e ciclo | 60 | 89,55 |
| Número de crianças matriculadas em cada série escolar | 60 | 89,55 |
| Número de vagas creches e pré-escolas | 60 | 89,55 |
| Número, qualificação e distribuição de profissionais | 58 | 86,57 |
| Número de vagas em escolas de ensino fundamental e médio | 57 | 85,07 |
| Índice de reprovação de cada série e ciclo | 55 | 82,09 |
| Condições físicas e ambientes de aprendizagem nas escolas (prédio, mobiliário, quadra esportiva, biblioteca) | 55 | 82,09 |
| Taxa de analfabetismo da população adulta | 52 | 77,61 |
| Número de crianças que sabem ler e escrever em idade adequada | 50 | 74,63 |
| Desempenho no ENEM, Saresp, etc. | 48 | 71,64 |
| Número de crianças que sabem fazer as operações básicas em idade adequada | 47 | 70,15 |
| Distorção de idade de cada série e ciclo | 46 | 68,66 |
| Média de anos de estudos da população adulta | 35 | 52,24 |
| Número de vagas no ensino superior | 23 | 34,33 |

Os indicadores relacionados à assistência social são Sociais e Demográficos. De acordo com a pesquisa a utilização destes é bastante ampla, mas não tanto quanto a dos indicadores de Saúde e Educacionais. No caso da Assistência Social, são 7 os indicadores que não atingiram mais de 50% de utilização entre os pesquisados. Os dados podem ser conferidos nas tabelas 4.12 e 4.13.

Tabela 4.12 – Uso de indicadores demográficos

| Indicadores sociais | Quantidade | Porcentagem |
|--|-------------------|--------------------|
| Taxa de natalidade e mortalidade | 53 | 79,1 |
| População em idade escolar | 48 | 71,64 |
| Taxa anual de crescimento da população | 48 | 71,64 |
| Taxa de urbanização | 43 | 64,18 |
| Taxa de mortalidade infantil e esperança de vida | 40 | 59,7 |
| Densidade demográfica | 37 | 55,22 |
| Índice de envelhecimento | 30 | 44,78 |
| Distribuição da população conforme sexo e idade | 29 | 43,28 |
| Taxa de migração | 20 | 29,85 |

Podemos observar que “Índice de envelhecimento”, “Distribuição da população conforme sexo e idade” e “Taxa de migração”, foram os indicadores que são acompanhados por menos de 50% das prefeituras pesquisadas.

Tabela 4.13– Uso de indicadores sociais

| Indicadores sociais | Número | Porcentagem |
|--|---------------|--------------------|
| Crianças e adolescentes em situação de risco | 52 | 77,61 |
| Crianças e adolescentes fora da escola | 52 | 77,61 |
| Adolescentes infratores | 51 | 76,12 |
| População assistida por programas de segurança alimentar. | 50 | 74,63 |
| Quantidade de pobres e indigentes | 47 | 70,15 |
| Mães adolescentes (com menos de 18 anos) | 47 | 70,15 |
| População a cima de 60 anos | 45 | 67,16 |
| Renda domiciliar apropriada por faixas da população | 43 | 64,18 |
| Crianças e adolescentes vítimas de trabalho infantil | 43 | 64,18 |
| Índice de Desenvolvimento da Infância (IDI) | 41 | 61,19 |
| Índice Paulista de Vulnerabilidade Social (IPVS) | 40 | 59,7 |
| População drogadita | 33 | 49,25 |
| População moradora de rua | 32 | 47,76 |
| Quantidade de pessoas sem registro civil (sub registro) | 29 | 43,28 |
| Quantidade de mulheres chefes de família (sem cônjuge e com filhos menores de 15 anos) | 26 | 38,81 |

“População drogadita”, “População moradora de rua”, “Quantidade de pessoas sem registro civil” e “Quantidade de mulheres chefes de família” foram os indicadores com resposta afirmativa abaixo de 50%.

A utilização de um maior número de indicadores pode apontar o grau de refinamento da avaliação de desempenho de determinado módulo. Sendo isto verdade, supõe-se maior eficiência operacional das áreas de Educação e Saúde do que na área de Assistência Social. Um dos motivos para tal, seria a exigência legal, uma vez que educação e saúde estão dentre as responsabilidades que tiveram que ser assumidas pelos municípios a partir da Constituição de 1988, conforme mencionado no Capítulo 2.

4.2.5 Relacionamento como ambiente

Os indicadores utilizados para o módulo de relações com o ambiente não apresentaram alta frequência de respostas afirmativas.

Tabela 4.14– Uso de indicadores de relacionamento com o ambiente

| Relações com o ambiente | Quantidade | Porcentagem |
|---|-------------------|--------------------|
| Número de vereadores da base de apoio ao prefeito | 52 | 77,61 |
| Número de organizações que apoiam a administração | 32 | 47,76 |
| Aprovação popular da gestão | 19 | 28,36 |
| Popularidade do prefeito | 17 | 25,37 |

Neste módulo “Relacionamento com o ambiente” apenas um indicador – “Número de vereadores da base de apoio ao prefeito” - obteve mais de 50% de respostas afirmativas. Os respondentes poderiam listar outros indicadores em questões abertas propostas. No entanto, não houve indicadores listados por um mais do que cinco respondentes.

Este resultado aponta para a baixa preocupação com a repercussão externa da administração, mesmo em relação ao eleitorado (veja baixa frequência de respostas em “Número de organizações que apoiam a administração”, “Aprovação popular da gestão” e “Popularidade do prefeito”).

A alto índice de preocupação com o número de vereadores que apoiam o prefeito, pode indicar uma preocupação com o grau de liberdade nas ações do prefeito, já que muitos dos seus atos dependem do Legislativo. Indicam também uma preocupação maior com o curto prazo – atos que precisam ser tomados no presente – do que com o médio e longo – eleitores e organizações que só são consultados na época da eleição.

Como se verá na tabela 4.15, as prefeituras atribuem alto valor aos indicadores de relacionamento com o ambiente, o que indica que a avaliação neste módulo necessita ser incrementada.

Tabela 4.15– Indicadores de relacionamento com o ambiente – valor atribuído

| Indicadores | Valor atribuído | | | | | Total |
|---|-----------------|---|----|----|----|-------|
| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | |
| Aprovação popular da gestão | 0 | 2 | 3 | 20 | 33 | 58 |
| Popularidade do prefeito | 0 | 1 | 10 | 19 | 28 | 58 |
| Número de vereadores da base de apoio ao prefeito | 1 | 2 | 9 | 21 | 25 | 58 |
| Número de organizações que apoiam a administração | 3 | 4 | 14 | 17 | 21 | 59 |
| Investimento em inovação tecnológica | 0 | 3 | 10 | 27 | 27 | 67 |

Esta tabela mostra uma contradição nítida: indicadores considerados importantes mas que não são avaliados.

A “Aprovação popular da gestão” é acompanhada por apenas 28,30%, apesar de 91,38% a considerarem importante. A popularidade do prefeito é medida por apenas 25,37% das prefeituras e considerada importante por 81,03%.

Como previamente mencionado na análise dos módulos anteriores, é importante observar a relação entre as dimensões que são avaliadas e as conseqüências de determinados indicadores no aspecto global da avaliação. Indicadores que não dependem diretamente da ação da prefeitura, podem esbarrar justamente na relação do município com o ambiente.

Ao se preocupar, por exemplo, com o número de organizações que apoiam a administração, a prefeitura poderá identificar as organizações governamentais que podem interferir ou não nos aspectos econômicos e sociais do município.

Outro aspecto importante do relacionamento do município com seu ambiente é justamente a relação deste com os governos estadual e federal. Esta pesquisa não encontrou formas objetivas de avaliar este relacionamento através de indicadores. Novamente ponta-se, um outro um aspecto a ser estudado futuramente - como definir e testar estes indicadores.

4.2.6 Módulo tecnologia

O módulo tecnologia foi pesquisado através de uma única questão fechada e também através

de questões abertas nas quais os entrevistados poderiam citar outros indicadores.

A tabelas 4.16 e 4.17 demonstram, respectivamente, quantas prefeituras responderam afirmativamente à realização de investimentos em inovações tecnológicas e o valor atribuído a este indicador.

Tabela 4.16– Uso de indicadores de tecnologia

| Indicador | Quantidade | Porcentagem |
|--------------------------------------|-------------------|--------------------|
| Investimento em inovação tecnológica | 32 | 47,76 |

Tabela 4.17– Indicadores de tecnologia – valor atribuído

| Indicador | Valor atribuído | | | | | Total |
|--------------------------------------|------------------------|----------|----------|----------|----------|--------------|
| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | |
| Investimento em inovação tecnológica | 0 | 3 | 10 | 27 | 27 | 67 |

A análise deste módulo, mostra mais uma vez que as prefeituras não utilizam indicadores que consideram muito importantes. As razões para isto não são objeto deste trabalho, mas podem ser investigadas futuramente.

A análise levanta a preocupação de quanto a falta de avaliação desta dimensão pode impactar no desempenho dos demais módulos, a se pensar nos benefícios da tecnologia para todas as áreas anteriormente analisadas, como por exemplo na redução de custos e melhorias operacionais.

4.3 Como é feita a avaliação de desempenho

4.3.1 Análise descritiva

A tabela 4.18 apresenta um quadro geral da utilização de cada etapa.

As etapas mais utilizadas são “Definição dos objetivos a serem atingidos”, “Definição dos dados a serem coletados” e “Levantamento de dados”. Estas três etapas têm relação entre si, porém a realização de apenas três dessas etapas não caracterizam a avaliação de desempenho organizacional nos moldes das teorias estudadas.

Tabela 4.18 – Etapas do processo de avaliação de desempenho organizacional

| Etapa do processo de avaliação | Respostas* | Porcentagem |
|--|-------------------|--------------------|
| Levantamento de dados | 40 | 81.63 |
| Definição dos objetivos a serem atingidos | 40 | 81.63 |
| Definição dos dados a serem coletados | 38 | 77.55 |
| Definição da equipe responsável pela avaliação | 32 | 65.31 |
| Comparação dos resultados com os objetivos definidos | 31 | 63.27 |
| Definição das dimensões/módulos a serem estudados | 30 | 61.22 |
| Revisão dos objetivos | 26 | 53.06 |
| Construção de indicadores | 25 | 51.02 |
| Revisão do sistema de avaliação | 17 | 34.69 |
| Punição ou premiação em função do resultado medido | 10 | 20.41 |

* 49 entrevistados responderam à questão.

A avaliação de desempenho organizacional estruturada de acordo com os modelos teóricos estudados implicaria na realização da maioria das etapas pesquisadas incluindo as duas etapas com menor frequência de respostas – “Punição ou premiação em função do resultado medido” e “Revisão do sistema de avaliação” -, que estão associadas à adoção da avaliação de desempenho como rotina na organização.

Outros dados a serem observados na tabela 4.18: 81% definem objetivos a serem atingidos, um número menor, 63%, compara os resultados com os objetivos definidos e um número ainda menor, 53% revisam os objetivos. A comparação dos resultados com os objetivos definidos e a revisão dos objetivos são fundamentais para a avaliação de desempenho e a não realização de alguma destas etapas denota um processo incompleto.

A construção de indicadores está entre as etapas com menor número de respostas afirmativas (51%), o que também aponta imaturidade no processo da realização da avaliação, uma vez que os indicadores são peças-chave nos modelos estudados. A escolha de módulos ou dimensões teve um número maior de respostas (61%).

Observa-se também a “Definição da equipe responsável pela avaliação”, com 65% realizada, portanto, pela maioria das prefeituras pesquisadas.

4.3.2 Análise por conglomerados

A análise estatística por conglomerados considerando as variáveis da listadas na tabela 4.18, resultou na formação de dois *clusters*, com 30 a 31 repostas em cada um chamados de *cluster A* e *B* respectivamente.

O *cluster A* agrupou os respondentes com maior número de respostas afirmativas para o uso das etapas do processo de avaliação perguntadas. A média de utilização é de 7,7 etapas, enquanto o *cluster B*, reuniu os respondentes com baixo número de respostas afirmativas para o uso das mesmas etapas com média de 1,45 etapas. A prefeituras com as melhores práticas, estariam portanto, no *cluster A*.

Com a realização do agrupamento foi possível testar se no agrupamento que reúne as prefeituras com melhores práticas, estão os municípios maiores em termos de população e PIB per capita, conforme questão de pesquisa proposta.

A tabela 4.19 relata a quantidade de municípios de cada faixa de PIB per capita que estão no *cluster A*.

Tabela 4.19 – Cluster A – Quantidade de respondentes por faixa de PIB per capita

| PIB per capita | Quantidade |
|--------------------------------|-------------------|
| Até R\$10.000,00 | 17 |
| De R\$10.000,00 a R\$20.000,00 | 7 |
| De R\$20.000,00 a R\$30.000,00 | 1 |
| De R\$30.000,00 a R\$50.000,00 | 1 |
| A cima de R\$50.000,00 | 2 |
| Não informado | 2 |

A tabela 4.20 mostra a quantidade de municípios de cada faixa populacional que estão no *cluster A*.

Tabela 4.20 – Cluster A – Quantidade de respondentes por faixa populacional

| Faixa populacional | Quantidade |
|---------------------------|-------------------|
| De 800 a 20.000 | 17 |
| De 20.000 a 40.000 | 5 |
| De 40.000 a 70.000 | 5 |
| De 70.000 a 100.000 | 2 |
| A cima de 100.000 | 1 |

Nota-se que, por esta análise, não é possível estabelecer relação entre a faixa populacional e o PIB per capita em a utilização de um maior número de etapas no processo e avaliação de desempenho organizacional.

Mais uma vez, seria necessário investigar se há algum fator, dentre as características dos municípios, que influencia diretamente a realização da avaliação de desempenho organizacional estruturada.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após a análise dos dados realizada no Capítulo 4, verificou-se que a pesquisa atingiu seu objetivo geral de identificar e descrever como é feita a avaliação de desempenho organizacional nas prefeituras.

O que pudemos observar nas prefeituras com relação à avaliação de desempenho organizacional nos mostra um quadro que, se não é maravilhoso, também não é precário e decepcionante.

Embora não pareça haver uma consciência da avaliação de desempenho organizacional pelas prefeituras, a teoria, os pesquisadores e este trabalho, procura olhar para todas as dimensões das organizações de uma forma sistêmica e preocupa-se com a interação entre elas, as possíveis relações de causa e efeito e a antecedência.

Pudemos constatar que as prefeituras não priorizam somente o lado econômico-financeiro, pois mesmo dando mais importância a este, vários indicadores de outras dimensões são acompanhados, mesmo que de uma forma mais limitada e não integrada, não é a forma ideal de acordo com a teoria.

Neste sentido, propõe-se necessário um esforço importante de mostrar às prefeituras que elas podem e devem valorizar ainda mais outras dimensões que não a financeira, levando-se em conta inclusive, que o desempenho do financeiro muitas vezes é consequência, direta ou mais distante, do desempenho de outras dimensões

Nestas considerações finais também são descritas as limitações do estudo, já que todo estudo científico tem um limite sob o qual está circunscrito não representando uma verdade absoluta sobre o assunto. Também são propostos um esboço de um modelo de avaliação de desempenho organizacional para prefeituras e sugeridos estudos futuros sobre temas relacionados.

Espera-se, portanto, contribuir para a continuidade das investigações científicas nas áreas de administração pública e avaliação de desempenho organizacional.

5.1 Primeira questão de pesquisa: As prefeituras realizam a avaliação de desempenho organizacional de forma estruturada?

A resposta a esta questão baseia-se na descrição de como é feita a avaliação de desempenho organizacional nas prefeituras pesquisadas.

Após análise por conglomerados, pôde-se concluir que cerca de metade da amostra realiza mais do que sete das etapas do processo de avaliação de desempenho pesquisadas. A quantidade de etapas realizadas é um indicativo do grau de estruturação do processo. A utilização de um maior número de etapas representa maior estruturação no processo de avaliação de desempenho.

Conclui-se, portanto, que pelo menos em metade da amostra há um alto grau de estruturação no processo de avaliação de desempenho organizacional, enquanto a outra metade não realiza a avaliação de desempenho de forma estruturada.

A análise descritiva dos dados, no entanto, mostra que maioria das prefeituras não realiza as etapas que completam o ciclo de transformação da avaliação de desempenho em rotina na organização. As etapas “Revisão do sistema de avaliação” e “Punição ou premiação em função do resultado medido”, por exemplo, receberam baixo número de respostas afirmativas.

Este resultado permite supor que mesmo as prefeituras que realizam a avaliação de desempenho, não é possível identificar uma associação deste processo com a estratégia da administração.

Não estava no âmbito desta pesquisa identificar se as prefeituras possuem ou não uma estratégia definida, embora fora verificado na revisão da literatura que este conceito tem penetrado na administração pública como um todo. A falta de planejamento estratégico poderia explicar a falta de estruturação do processo de avaliação de desempenho.

Cabe aqui ressaltar que as respostas dadas não nos permitem afirmar que estes indicadores e esta avaliação é feita por uma única área ou de forma separada e independente por cada área da prefeitura. Desta forma, é importante sugerir que a avaliação seja feita de uma forma

integrada por uma área ou equipe específica, as quais poderão observar a interação e relações de causa e efeito.

5.2 Segunda questão de pesquisa: As prefeituras realizam avaliações pontuais do processos da administração?

5.2.1 A avaliação realizada é global ou apenas pontual?

Como anteriormente exposto, a pesquisa estabeleceu 6 módulos de avaliação de desempenho: Financeiro, Econômico, Recursos Humanos, Eficiência Operacional, Relações com o ambiente e Tecnologia. Dentro de cada um deles foram selecionados os indicadores pesquisados.

O quadro 5.1 apresenta um resumo das conclusões da análise descritiva sobre a cada um dos módulos.

Quadro 5.1 – Resumo da análise descritiva por módulo

| Módulo | Conclusões |
|-------------------------|--|
| Financeiro | Módulo bastante avaliado e considerado de fundamental importância para as prefeituras. Há uma grande preocupação com os aspectos financeiros já que todos os indicadores receberam mais que 50% de respostas afirmativas. |
| Econômico | Módulo de importância relativa para as prefeituras. Todos os indicadores são considerados importantes, mas poucos são praticados por mais de 50% das prefeituras. |
| Recursos Humanos | Muita ênfase em assiduidade e pontualidade dos funcionários e pouca atenção aos demais indicadores. Todos são considerados importantes, mas apenas dois são praticados. |
| Eficiência Operacional | Módulo bastante avaliado e considerado de fundamental importância. Uma das maneiras de medir a eficiência operacional é através de indicadores sociais. Os da área de saúde e educação são acompanhados pelas prefeituras. |
| Relações com o ambiente | Apesar de atribuírem bastante importância, apenas um indicador é avaliado por mais de 50% das prefeituras. Dá-se mais importância aos aspectos de curto prazo. |
| Tecnologia | É considerado pouco importante e é pouco avaliado. |

O quadro reforça a conclusão de que, para a maioria das prefeituras, a avaliação é pontual, concentrada em alguns módulos, principalmente o Financeiro e Eficiência Operacional.

5.3 Terceira questão de pesquisa: Há relação entre a realização de avaliação de desempenho organizacional e o porte do município em termos de população e PIB per capita?

As análises por conglomerados não apontam relação entre as melhores práticas em avaliação de desempenho e maior população ou PIB per capita anual.

Observa-se nas tabelas 4.19 e 4.20 que o *cluster A*, que reúne as prefeituras com mais alto grau de estruturação no processo, não concentra os maiores municípios. Esse fator poderia nos levar a concluir que existe a necessidade de se investigar em novos estudos se haveriam, e quais seriam, os fatores que levariam um município a realizar a avaliação de desempenho organizacional.

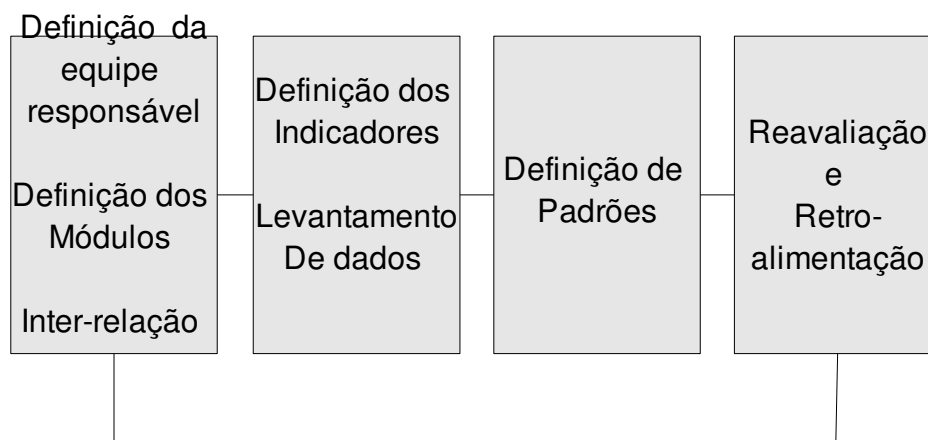
5.4 Proposta de um modelo de avaliação de desempenho organizacional para prefeituras

É importante ressaltar que a avaliação de desempenho organizacional é um instrumento gerencial, largamente utilizado em empresas e mesmo em órgãos públicos atualmente, e pode servir para que a prefeitura aprimore seu desempenho.

Não era o objetivo principal deste estudo desenvolver um modelo de avaliação de desempenho organizacional para prefeituras. No entanto, à luz do que foi analisado, será apresentado na Figura 5.1 uma sugestão preliminar que pode contribuir para que, num trabalho futuro, este modelo seja desenvolvido.

Para funcionar como um instrumento de gestão, a avaliação de desempenho deve ser alinhada à estratégia da organização. Por conta disto, a primeira etapa do processo de avaliação deve ser a identificação da estratégia, objetivos e missão da prefeitura. Caso estes elementos não estejam definidos, é importante que sejam formalizados antes do início do processo de avaliação. Esta seria a primeira etapa.

Figura 5.1 – Modelo preliminar de avaliação de desempenho organizacional para municípios



A segunda etapa inclui a definição da equipe responsável e dos módulos a serem avaliados. Este estudo pré-selecionou alguns módulos com base na teoria estudada. Entretanto, embasado na teoria, é importante que cada organização tenha liberdade de escolher os módulos relevantes de serem avaliados de acordo com seus objetivos. A escolha dos módulos deve levar em consideração a inter-relação entre eles, ou seja, as relações de causa, consequência e precedência. A sugestão de se montar uma equipe própria para a realização da avaliação, de preferência com pessoas de áreas diferentes, visa facilitar o caráter global da avaliação sem o favorecimento de alguma área específica.

Na terceira etapa passa-se à construção dos indicadores e ao levantamento de dados. A principal preocupação ao se criar indicadores é entender qual a sua importância na avaliação de desempenho como um todo, qual a sua importância para o atingimento dos objetivos da organização. Embora possa parecer um procedimento simples, o levantamento de dados não deve se dispersar dos objetivos estabelecidos, uma vez que dados em excesso podem prejudicar todo o processo.

A definição de padrões – quarta etapa – deve definir quais índices precisarão ser perseguidos em cada um dos indicadores. É evidente que, não apenas estes padrões, mas também os indicadores e módulos avaliados e os próprios objetivos e estratégias devem ser reavaliados na quinta etapa, para a retro-alimentação do sistema.

5.5 Limitações

Uma vez que não utilizou uma amostra probabilística, o estudo apresenta limitações relativas à generalização das conclusões.

A amostra por conveniência não representam a realidade absoluta das prefeituras do estado de São Paulo, apresentado apenas um indicativo das práticas de avaliação de desempenho utilizadas.

5.6 Sugestão para estudos futuros

Ao longo do estudo, elaboraram-se algumas sugestões de trabalhos acadêmicos futuros, retomadas e acrescidas de outras idéias:

- Repetir o estudo com amostra estatística;
- Identificar e descrever como é feita a avaliação de desempenho organizacional em outros setores da economia;
- Estudo multi-caso sobre as boas práticas da avaliação de desempenho organizacional em administrações municipais;
- Desenvolvimento de um modelo de avaliação de desempenho organizacional específico para administração municipal;
- Investigar as razões pelas quais algumas práticas de gestão conhecidas e consideradas importantes não são implantadas;
- Realizar estudos similares a este em países onde se pratica a administração pública empreendedora.

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

- ABRUCIO, F. L. *O impacto do modelo gerencial , na administração pública*. In: Brasil (Ministério do Planejamento) Escola Nacional de Administração Pública. **Cadernos ENAP**, Brasília, v. 10, 1997.
- ANDRADE, M. M. **Introdução à Metodologia do Trabalho Científico**. São Paulo: Atlas, 1999.
- ANDRIOLO, L. J.; VIEIRA, M. M. F.; MEDEIROS, J. J. Um modelo para a análise de desempenho de organizações da administração pública municipal.
- ATKINSON, A. *Strategic performance measurement and incentive compensation*. **European Management Journal**, v. 16, October 1998.
- BUCHELE, R. B. **Políticas Administrativas para Empresas em Crescimento**. (Manual para Avaliação). São Paulo: Atlas, 1971.
- CEPAM. **Construindo o diagnóstico municipal, uma metodologia**. CEPAM, 2008.
- CORRÊA, H. L. **O “Estado da Arte” da Avaliação de Empresas Estatais**. Tese de Doutorado, São Paulo: USP Faculdade de Economia e Administração, 1986.
- DE BUSK, G. K.; BROWN, R. M.; KILLOUGH, L. N. *Components and relative weights in utilization of dashboard systems like the Balanced Scorecard*. **The British Accounting Review**, v.35, 2003.
- DOWBOR, L. O poder local diante dos novos desafios sociais. In: FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA – CEPAM. **O município no século XXI: cenários e perspectivas**. Ed. Especial. São Paulo, 1999
- DRUCKER, P. F. **Prática de Administração de Empresas**. 3. ed. Rio de Janeiro: Fundação de Cultura. 1968.

FERREIRA, C.M.M. Crise e reforma do Estado: uma questão de cidadania e valorização do servidor. **Revista do Serviço Público**, Brasília, ano 47, v.120 n.3, Set-Dez ,1996.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4 ed. São Paulo:Atlas, 2002.

HOURNEAUX, F. J. **Avaliação de desempenho organizacional**: estudo de casos de empresas do setor químico. Dissertação de Mestrado, São Paulo: USP, Faculdade de Economia e Administração, 2005.

HOURNEAUX JR., F.; CORRÊA, H. L.; MAXIMIANO, A. C. A. **A contribuição dos prêmios de qualidade para a gestão do desempenho na empresa**. IX SEMEAD Seminários em Administração FEA USP, São Paulo, 2006.

KAPLAN, R. S.; NORTON, D. P. **A Estratégia em Ação**: balanced scorecard. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 2001.

KEINERT, T. M. M. **Administração pública no Brasil**: crises e mudanças de paradigmas. São Paulo: Anablume: FAPESP, 2000.

LAVIERI, C. A. **Sistemas de avaliação de desempenho aplicados em redes de franquias**. Dissertação de Mestrado. São Paulo: USP, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, 2008.

LEVY, E.; ANIBAL, P. (orgs). **Gestão Pública no Brasil Contemporâneo**. São Paulo: Edições FUNDAP, 2005.

LODI, J. B. **Administração por objetivos**. São Paulo: Pioneira. 1976.

MARINI, C. O contexto contemporâneo da administração pública na América Latina. **Revista do Serviço Público**. Brasília, ano 53, n. 4, out./dez./ 2002.

MARTINDELL, J. *The scientific appraisal of management*. 1. ed. New York: Harper &

Brothers, 1950.

MARTINS, G. A.; TEÓFILO, C. R. **Metodologia da investigação científica para ciências sociais aplicadas**. São Paulo: Atlas, 2007.

MARTINS, L. Reforma da Administração Pública e cultura política no Brasil: uma visão geral. In: Brasil (Ministério do Planejamento) **Escola Nacional de Administração Pública**.

MAXIMIANO, A. C. A. **Teoria Geral da Administração: da Revolução Urbana à Revolução Digital**. 5a ed. São Paulo: Editora Atlas, 2005. v. 1. 503 p.

OLIVEIRA, T. S. M. **Análise das variáveis culturais na gestão municipal sob a óptica da nova gestão pública**. Dissertação de Mestrado, Curitiba: Pontifícia Universidade Católica do Paraná, 2005.

OLVE, N. G.; ROY, J.; WETTER, M. **Condutores de Performance: um guia prático para o uso do “balanced scorecard”**. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2001.

OSBORNE, D.; GLAEBLER, T. **Reinventando o governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público**. Brasília: MH Comunicação, 1998

PACHECO, R. S. Administração Pública Gerencial: Desafios e Oportunidades para os Municípios Brasileiros. In: FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA – CEPAM. **O município no século XXI: cenários e perspectivas**. Ed. Especial. São Paulo, 1999

PEREIRA, L. C. B. Da administração pública burocrática à gerencial. In: PEREIRA, L. C.B.; SPINK, P. **Reforma do Estado Administração Pública Gerencial**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.

PEREIRA, L. C. B. Reforma da gestão e avanço social em uma economia estagnada. In: **Cadernos ENAP**, Brasília, v. 8, 1997 Paulo, 2005.

RESENDE, D. A.; CASTOR, B. V. J. **Planejamento Estratégico Municipal:**

empreendedorismo participativo nas cidades, prefeituras e organizações públicas. Rio de Janeiro: Brasport, 2005

REZENDE, F. C. *Tendências da Gestão Pública nos Países OCDE*. In: Evelyn Levy; Pedro Aníbal Drago. (Org.). **Gestão Pública no Brasil Contemporâneo**. 1 ed. São Paulo: Edições Fundap, 2005, v. 1, p. 29-39.

REZENDE, J. F. **Balanced Scorecard e a gestão do Capital Intelectual**: Alcançando a performance balanceada na Economia do Conhecimento. Rio de Janeiro: Campus, 2003.

SAVITZ, A. W.; WEBER, K. **A empresa sustentável**: o verdadeiro sucesso é o lucro com responsabilidade social e ambiental. Rio de Janeiro: Campus, 2007.

SOUZA, E. B. **O município na Constituição de 1988**. Brasília: IPEA/IPLAN, 1989.

TEIXEIRA, H. J.; SANTANA, S. M. **Remodelando a gestão pública**. São Paulo : Edgard Blucher, 1994

THE SIGMA PROJECT, 2003, *The Sigma Guidelines-Putting Sustainable Development Into Practice – A guide for organizations*. London, UK: BSI.

YOKOMIZO, C. A. **Avaliação de desempenho organizacional: um estudo exploratório em empresas brasileiras de desenvolvimento de software**. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, 2009.

APÊNDICE

Questionário

1. Assinale no quadro abaixo os indicadores financeiros que são avaliados pela prefeitura:

- Evolução das receitas
- Evolução da arrecadação própria (impostos e taxas municipais)
- Evolução das receitas transferidas pelos governos estadual e federal
- Evolução das despesas
- Percentual das receitas gasto com pessoal
- Percentual das receitas convertido em investimentos para o município
- Situação financeira de curto prazo
- Situação financeira de longo prazo
- Percentual das receitas gasto com saúde
- Percentual das receitas gasto com educação
- Percentual das receitas gasto com custeio da administração

2. No quadro abaixo, atribua um valor de 1 a 5 (sendo 1= pouco importante e 5= muito importante) de acordo com a importância dos indicadores na avaliação do desempenho da administração.

| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
|--|---|---|---|---|---|
| Evolução das receitas | | | | | |
| Evolução da arrecadação própria (impostos e taxas municipais) | | | | | |
| Evolução das receitas transferidas pelos governos estadual e federal | | | | | |
| Evolução das despesas | | | | | |
| Percentual das receitas gasto com pessoal | | | | | |
| Percentual das receitas convertido em investimentos para o município | | | | | |
| Situação financeira de curto prazo | | | | | |
| Situação financeira de longo prazo | | | | | |
| Percentual das receitas gasto com saúde | | | | | |
| Percentual das receitas gasto com educação | | | | | |
| Percentual das receitas gasto com custeio da administração | | | | | |

3. A prefeitura identifica os principais itens da receita?

- Sim
- Não

4. A prefeitura identifica as principais despesas de acordo com a função do governo (legislativa, administração, assistência social, saúde, educação, etc.)?

- Sim
 Não

5. A prefeitura identifica as principais despesas por classificação econômica (pessoal, encargos sociais, juros, etc.)?

- Sim
 Não

6. Na atual gestão a prefeitura realizou revisão da planta genérica de valores?

- Sim
 Não

7. Na atual gestão a prefeitura realizou revisão do cadastro de empresas prestadores de serviços?

- Sim
 Não

8. Assinale no quadro abaixo os indicadores econômicos que são acompanhados pela prefeitura*:

- Índice de desemprego no município
 Índice de ocupações informais no município
 Porcentagem de empregos gerados em cada setor de atividade (rural, industrial, comércio, terceiro setor, etc.)
 Ritmo de expansão e/ou diminuição do emprego formal em relação aos ramos de atividade (rural, industrial, comércio, terceiro setor, etc.)
 Número de empresas abertas e fechadas
 Rendimento médio dos empregados

9. No quadro abaixo, atribua um valor de 1 a 5 (sendo 1= pouco importante e 5= muito importante) de acordo com a importância dos indicadores na avaliação do desempenho da administração.

| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
|---|---|---|---|---|---|
| Índice de desemprego no município | | | | | |
| Índice de ocupações informais no município | | | | | |
| Porcentagem de empregos gerados em cada setor de atividade (rural, industrial, comércio, terceiro setor, etc.) | | | | | |
| Ritmo de expansão e/ou diminuição do emprego formal em relação aos ramos de atividade (rural, industrial, comércio, terceiro setor, etc.) | | | | | |
| Número de empresas abertas e fechadas | | | | | |
| Rendimento médio dos empregados | | | | | |

10. A prefeitura identifica as atividades mais representativas do setor informal?

- Sim
- Não

11. De que forma a prefeitura identifica as atividades mais representativas do setor informal?

12. A prefeitura identifica as ocupações que apresentam crescimento e enxugamento?

- Sim
- Não

13. De que forma a prefeitura identifica as ocupações com maior crescimento ou enxugamento?

14. A prefeitura contabiliza o número de moradores que trabalham em outros municípios município.

- Sim
- Não

15. A prefeitura contabiliza o número de moradores de fora que trabalham no município.

- Sim
- Não

16. No quadro abaixo, liste aspectos ligados à economia e finanças do município que não foram abordados neste questionário. Para cada um, atribua um valor de 1 a 5 de acordo com a importância deste indicador na avaliação do desempenho da administração.

Exemplo: Indicador azul:5

17. A prefeitura avalia a assiduidade dos funcionários?

- Sim
- Não

18. A prefeitura avalia a pontualidade dos funcionários?

- Sim
- Não

19. Na atual gestão a prefeitura realizou pesquisa de clima organizacional?

- Sim
- Não

20. Na atual gestão a prefeitura realizou pesquisa para identificar o grau de satisfação dos funcionários?

- Sim
- Não

21. Os funcionários são avaliados através do cumprimento de metas?

Sim

Não

22. No quadro abaixo, atribua um valor de 1 a 5 (sendo 1= pouco importante e 5= muito importante) de acordo com a importância dos indicadores na avaliação do desempenho da administração.

| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
|-------------------------------|---|---|---|---|---|
| Assiduidade dos funcionários | | | | | |
| Pontualidade dos funcionários | | | | | |
| Clima organizacional | | | | | |
| Satisfação dos funcionários | | | | | |
| Cumprimento de metas | | | | | |

23. No quadro abaixo, liste aspectos ligados à gestão dos recursos humanos do município que não foram abordados neste questionário. Para cada um, atribua um valor de 1 a 5 de acordo com a importância deste indicador na avaliação do desempenho da administração. Exemplo: Indicador verde:5

24. Assinale no quadro abaixo os indicadores que são avaliados pela prefeitura após a implantação de um programa ou política pública.

Cumprimento dos objetivos

Cumprimento dos prazos

Custos

Valor gasto para cada cidadão atendido

Índice de reclamações

25. No quadro abaixo, atribua um valor de 1 a 5 (sendo 1= pouco importante e 5= muito importante) de acordo com a importância dos indicadores na avaliação do desempenho da administração.

| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
|---------------------------------------|---|---|---|---|---|
| Cumprimento dos objetivos | | | | | |
| Cumprimento dos prazos | | | | | |
| Custos | | | | | |
| Valor gasto para cada cidadã atendido | | | | | |
| Índice de reclamações | | | | | |

26. Na atual gestão a prefeitura realizou pesquisa para identificar o grau de satisfação dos usuários de programas e políticas públicas?

- Sim
- Não

27. Atribua um valor de 1 a 5 de acordo com a importância da satisfação do usuário de programas e políticas públicas na avaliação do desempenho da administração*

- 1
- 2
- 3
- 4
- 5

28. Assinale no quadro abaixo os índices, referentes à saúde, que são acompanhados pela prefeitura.

- Cobertura vacinal
 - Incidência de doenças (dengue, Aids, tuberculose, hanseníase e outras)
 - Taxa de mortalidade infantil
 - Taxa de mortalidade Materna
 - Causas mortes de morte por faixa etária
 - Quantidade, formação, capacitação, distribuição dos profissionais
 - Remuneração, forma de contratação dos profissionais de saúde
 - Despesa com recursos próprios
 - Principais itens de despesa na Saúde
 - Outros (listar abaixo)
-

29. Atribua um valor de 1 a 5 de acordo com a importância de bons indicadores de saúde na avaliação de desempenho da administração.

- 1
- 2
- 3
- 4
- 5

30. Assinale no quadro abaixo os índices, referentes à educação, que são acompanhados pela prefeitura.

- Número, qualificação e distribuição de profissionais
- Número de vagas creches e pré-escolas
- Número de vagas em escolas de ensino fundamental e médio
- Número de vagas no ensino superior
- Número de crianças matriculadas em cada série escolar
- Evasão escolar de cada série e ciclo
- Distorção de idade de cada série e ciclo
- Índice de reprovação de cada série e ciclo
- Número de crianças que sabem ler e escrever em idade adequada
- Número de crianças que sabem fazer as operações básicas em idade adequada

- Taxa de analfabetismo da população adulta
 - Média de anos de estudos da população adulta
 - Condições físicas e ambientes de aprendizagem nas escolas (prédio, mobiliário, quadra esportiva, biblioteca)
 - Desempenho no ENEM, Saesp, etc.
 - Outros (listar abaixo)
-

31. Atribua um valor de 1 a 5 de acordo com a importância de bons indicadores de educação na avaliação de desempenho da administração.

- 1
- 2
- 3
- 4
- 5

32. Assinale no quadro abaixo os indicadores demográficos, que são acompanhados pela prefeitura.

- Taxa anual de crescimento da população
 - Taxa de urbanização
 - Densidade demográfica
 - Distribuição da população conforme sexo e idade
 - Taxa de natalidade e mortalidade
 - Taxa de natalidade infantil e esperança de vida
 - População em idade escolar
 - Índice de envelhecimento
 - Taxa de migração
 - Outros (listar abaixo)
-

33. Atribua um valor de 1 a 5 de acordo com a importância de bons indicadores demográficos na avaliação de desempenho da administração.

- 1
- 2
- 3
- 4
- 5

34. Assinale no quadro abaixo os indicadores de assistência social, que são acompanhados pela prefeitura.

- Renda domiciliar apropriada por faixas da população
- Quantidade de pobres e indigentes
- Índice Paulista de Vulnerabilidade Social (IPVS)
- Quantidade de mulheres chefes de família (sem cônjuge e com filhos menores de 15 anos)
- Índice de Desenvolvimento da Infância (IDI)
- Crianças e adolescentes vítimas de trabalho infantil
- Crianças e adolescentes em situação de risco
- Crianças e adolescentes fora da escola

- Adolescentes infratores
 - Mães adolescentes (com menos de 18 anos)
 - População a cima de 60 anos
 - Quantidade de pessoas sem registro civil (sub registro)
 - População moradora de rua
 - População drogadita
 - População assistida por programas de segurança alimentar.
 - Outros (listar abaixo)
-

35. Atribua um valor de 1 a 5 de acordo com a importância de bons indicadores sociais na avaliação de desempenho da administração.

- 1
- 2
- 3
- 4
- 5

36. Na atual gestão a prefeitura realizou pesquisa para avaliar a aprovação popular da gestão?

- Sim
- Não

37. Na atual gestão a prefeitura realizou pesquisa para avaliar a popularidade do prefeito?

- Sim
- Não

38. A prefeitura contabiliza o número de vereadores da base de apoio ao prefeito?

- Sim
- Não

39. A prefeitura contabiliza o número de organizações (Ongs, sindicatos, igrejas, etc.) que apoiam a administração?

- Sim
- Não

40. No quadro abaixo, atribua um valor de 1 a 5 (sendo 1= pouco importante e 5= muito importante) de acordo com a importância dos indicadores na avaliação do desempenho da administração.

| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
|---|---|---|---|---|---|
| aprovação popular da gestão | | | | | |
| popularidade do prefeito | | | | | |
| número de vereadores da base de apoio ao prefeito | | | | | |
| número de organizações (Ongs, sindicatos, etc) que apoiam a administração | | | | | |

41. No quadro abaixo, liste prêmios ou certificados (como 'Prefeito amigo da criança') que

município procura obter. Para cada um, atribua um valor de 1 a 5 de acordo com a importância deste indicador na avaliação do desempenho da administração. Exemplo: Certificado azul:5

42. Liste outros aspectos ligados à relação de prefeitura com o ambiente (eleitores, organizações da sociedade civil, Câmara de vereadores e os governos federal e estadual) são avaliados pela prefeitura e não foram abordados neste questionário. Para cada aspecto atribua um valor de 1 a 5 de acordo com a importância deste indicador na avaliação do desempenho da administração. Exemplo: Indicador amarelo:5

43. A prefeitura avalia quanto investe em inovações tecnológicas?

- Sim
- Não

44. Atribua um valor de 1 a 5 de acordo com a importância do investimento em tecnologia na avaliação do desempenho da administração.

- 1
- 2
- 3
- 4
- 5

45. No quadro abaixo, liste aspectos ligados à tecnologia no município que não foram abordados neste questionário. Para cada um, atribua um valor de 1 a 5 de acordo com a importância deste indicador na avaliação do desempenho da administração. Exemplo: Indicador azul:5

46. Liste áreas são avaliadas pela prefeitura e não foram abordadas neste questionário. Para cada área liste, quando houver, os indicadores utilizados. Para cada indicador, atribua um valor de 1 a 5 de acordo com sua importância na avaliação do desempenho da administração. Exemplo: ÁreaX;Indicador vermelho:5

47. Em relação aos aspectos avaliados, marque no quadro abaixo as etapas presentes na avaliação.

- Definição da equipe responsável pela avaliação
- Definição dos objetivos a serem atingidos
- Definição dos dados a serem coletados
- Definição das dimensões/módulos a serem estudados (financeiro, recursos humanos, usuário final etc)
- Construção de indicadores
- Levantamento de dados
- Comparação dos resultados com os objetivos definidos
- Punição ou premiação em função do resultado medido
- Revisão dos objetivos
- Revisão do sistema de avaliação

48. Informe a faixa populacional de seu município.

- De 800 a 20.000
- De 20.000 a 40.000
- De 40.000 a 70.000
- De 70.000 a 100.000
- A cima de 100.000

49. Informe o PIB per capta anual de seu município.

- Até R\$10.000,00
- De R\$10.000,00 a R\$20.000,00
- De R\$20.000,00 a R\$30.000,00
- De R\$30.000,00 a R\$50.000,00
- A cima de R\$50.000,00
- Não sei