



Universidade de Brasília

Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciências da Informação e Documentação

Departamento de Administração

MARINO PEDRO SCHWAICKARTT

**A GESTÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: ESTUDO DE
CASO DA COORDENAÇÃO GERAL DE RECURSOS DO FAT**

Brasília – DF

2010

MARINO PEDRO SCHWAICKARTT

**A GESTÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – ESTUDO DE
CASO DA COORDENÇÃO GERAL DE RECURSOS DO FAT**

Monografia apresentado ao Departamento de Administração como requisito parcial à
obtenção do título de Bacharel em Administração, na modalidade a distância, pela
Universidade de Brasília (UnB).

Professor Supervisor: Dr. José Matias-Pereira

Professor Orientador: M. Sc. Rosana Hoffman Câmara

Brasília – DF

2010

Schwaickartt Marino Pedro.

A Gestão na Administração Pública – Estudo de Caso da Coordenação Geral de Recursos do FAT / Marino Pedro Schwaickartt. – Brasília, 2010.
59 f. : il.

Monografia (bacharelado) – Universidade de Brasília, Departamento de Administração - EaD, 2010.

Orientador: Prof. Msc. Rosana Hoffman Câmara, Departamento de Administração.

1. Administração Pública. 2. Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT.
3.Coordenação Geral de Recursos do FAT - CGFAT. I. Título.

MARINO PEDRO SCHWAICKARTT

**A GESTÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – ESTUDO DE
CASO DA COORDENÇÃO GERAL DE RECURSOS DO FAT**

A Comissão Examinadora, abaixo identificada, aprova o Trabalho de Conclusão do Curso de Administração da Universidade de Brasília do (a) aluno (a)

Marino Pedro Schwaickartt

M. Sc. Rosana Hoffman Câmara

Professora-Orientadora

Titulação, Nome completo,
Professor-Examinador

Titulação, nome completo
Professor-Examinador

Brasília, 04 de dezembro de 2010

RESUMO

O presente estudo de caso, teve como objetivo compreender a estrutura, os processos, a organização e a forma de gestão existentes na Coordenação Geral de Recursos do FAT – CGFAT, vinculado ao Ministério do Trabalho e Emprego – MTE em Brasília – DF. Nesse sentido, inicialmente foi empreendido esforços no sentido de levantar o referencial teórico que embasou todo o trabalho. Posteriormente foram realizadas entrevistas qualitativas do tipo semi-estruturadas junto a 11 servidores daquela coordenação, dentre um quadro de 20 servidores, entrevistas estas posteriormente submetidas a análise de conteúdo e classificação em categorias temáticas, resultando em conteúdo próprio que possibilitou uma melhor compreensão sobre as características, deficiências e potencialidades da organização objeto de estudo. A análise resultou em 6 categorias temáticas que evidenciaram fragilidades em diversos processos, a exemplo da falta de formalidade no planejamento e no controle, bem como falhas na organização, comunicação e coordenação. Dentre os itens a gestão de pessoas foi o item de maior precariedade dentre os observados.

Palavras-chave: Administração Pública; Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT; Coordenação Geral de Recursos do FAT – CGFAT.

SUMÁRIO

<u>1 INTRODUÇÃO.....</u>	<u>7</u>
<u>2 REFERENCIAL TEORICO.....</u>	<u>11</u>
<u>3 MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA.....</u>	<u>25</u>
44.....	5
<u>4 RESULTADOS E DISCUSSÕES.....</u>	<u>29</u>
<u>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</u>	<u>38</u>
44.....	40

1 INTRODUÇÃO

1.1 Contextualização do assunto

O Estado do bem-estar nasce da necessidade de realocação de excedentes econômicos para fins sociais, conjugada ao pensamento Keynesiano. Com o advento da II guerra mundial, cresce em tamanho, importância e capacidade administrativa.

Com o crescimento econômico e o desenvolvimento do capitalismo, o modelo burocrático é disseminado pelo mundo no século XX. Baseado na autoridade racional-legal como instrumento de poder e controle econômico e social, e caracterizado pela formalidade, impessoalidade, organização e profissionalismo, o modelo burocrático contribuiu para amplo desenvolvimento econômico e social.

Em meados do século XX emergem críticas ao modelo burocrático (BARZELAY, 1992, apud SECCHI, 2009, P. 3), a exemplo de disfunções como morosidade, resistência a mudança, impactos na criatividade e motivação dos trabalhadores – dada a estrita obediência às normas – e autoreferenciação dos objetivos do trabalho em detrimento das necessidades sociais.

Nesse contexto, a partir da década de 1980 ganham espaço na administração pública, novos modelos organizacionais baseados no gerencialismo, a exemplo da administração pública gerencial (APG) e do governo empreendedor (GE). Estes modelos orientam a prática administrativa rumo à produtividade, competitividade, resultados, descentralização e orientação ao serviço, ganhando importância conceitos como eficácia, eficiência e efetividade.

Dessa forma, um dos maiores desafios hodiernos da administração pública é garantir a eficiência na alocação de recursos, alcançando melhor benefício ao menor custo. Igualmente deve ser buscada a transparência no uso dos recursos, a rentabilidade dos fundos e

da eliminação de desperdícios. Isso significa que já não basta à atual administração pública ser eficaz, eficiente e conseguir o atingimento efetivo dos fins propostos. Mais do que tudo, na atualidade faz-se necessário demonstrar tudo isso. Nesse sentido, essencial se faz a utilização de ferramentas de gestão, a exemplo de indicadores de desempenho, para avaliar os resultados – meio e fim – alcançados pela Administração Pública.

Todavia, há que se ter em mente que a gestão ideal supera a simples definição e mensuração de resultados, conforme segue:

Gerir resultados significa defini-los (a partir de um planejamento abrangente), alcançá-los (mediante processos claros de implementação), monitorá-los e avaliá-los (a partir de controles, acompanhamentos e ajustes decorrentes)... Gerir o desempenho significa não apenas monitorar resultados, mas também promover o alinhamento dos esforços para os resultados desejados. (BOYNE et alii, 2006, apud MARTINS e MARINE, 2010, p. 36).

Dessa forma é notório que o conceito de gestão para resultados exige o alinhamento de arranjos institucionais e a construção de mecanismos de avaliação e controle.

1.2 Formulação do problema

A Coordenação Geral de Recursos do FAT (CGFAT) é responsável pela gestão financeira dos recursos do FAT. Nesse sentido, deve controlar os usos dos recursos provenientes da arrecadação do Programa de Integração Social (PIS), do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP) e da contribuição sindical, o que inclui o pagamento de despesas relativas a seguro desemprego, abono salarial e ações de treinamento e recolocação de trabalhadores no mercado formal de trabalho, bem como o devida aplicação e remuneração dos recursos excedentes, os quais são aplicados em carteira de ações junto à Sociedade Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários do Banco do Brasil (BBDTVM) ou são repassados à instituições financeiras oficiais Banco do Brasil (BB), Caixa Econômica Federal (CAIXA), Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Banco da Amazônia (BASA), Banco do Nordeste do Brasil (BNB) e a Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP) a título de depósitos especiais vinculados a programas de fomento ao emprego, renda, agricultura familiar, microcrédito, habitação, desenvolvimento tecnológico ou infra-estrutura.

O cenário econômico mundial é de crescente instabilidade. Eventuais crises financeiras – a exemplo da recente crise motivada pela bolha de especulação imobiliária originada nos EUA – geram desemprego, entre outras alterações econômicas, fato que gera impacto na arrecadação e despesas do Fundo.

Nesse sentido, mostra-se premente a implantação e utilização de indicadores de desempenho no controle financeiro do FAT, os quais possam subsidiar a tempestiva tomada de decisão pelo Conselho Deliberativo dos Recursos do FAT (CODEFAT), bem como dar a necessária transparência da gestão dos recursos do Fundo aos órgãos de controle e à sociedade como um todo.

Todavia, a elaboração e utilização de indicadores de desempenho requer uma adequada estrutura organizacional, com objetivos, diretrizes e metas bem definidos, além de uma clara definição de tarefas e da pertinência da comunicação.

Dessa forma esta monografia é orientada à investigação das estruturas, processos e formas de gestão e organização atualmente existentes na CGFAT, com vistas à compreensão da realidade atual, como forma de possibilitar uma futura investida rumo à elaboração de indicadores de desempenho para aquela coordenação.

Nesse intento, serão realizadas pesquisas bibliográfica e documental que permitirão aprofundar o conhecimento sobre os serviços, processos e sobre a legislação afeta aos recursos do FAT. Também serão realizadas entrevistas qualitativas semi-estruturadas junto a servidores daquela Coordenação, com vista à compreensão dos aspectos ligados à gestão das pessoas e suas inter-relações.

1.3 Objetivo Geral

Compreender a estrutura, os processos e as formas de organização e gestão atualmente praticados na Coordenação Geral de Recursos do FAT – CGFAT.

1.4 Objetivos Específicos

- ✓ Analisar o clima organizacional, o relacionamento interpessoal e as formas utilizadas na gestão de conflitos;
- ✓ Conhecer os processos de planejamento, organização, coordenação e controle praticados;
- ✓ Investigar a distribuição dos serviços e as formas de delegação de responsabilidade e autoridade;
- ✓ Conhecer os instrumentos e formas de comunicação;
- ✓ Conhecer o processo de aprendizagem e as formas de treinamento e de transmissão de conhecimentos comumente utilizados;

1.5 Justificativa

A administração pública hodierna busca sair das amarras burocráticas e migrar para modelos baseados na transparência, produtividade, competitividade, resultados, descentralização e orientação para o serviço. Para alcançar esse intento faz-se de extrema importância a implantação de tecnologias de informação e comunicação – TIC e o uso de indicadores de desempenho para demonstrar a eficiência, eficácia e efetividade das ações e resultados alcançados, possibilitando a tempestiva e correta tomada de ações corretivas, quando necessário.

Para que possa ser implantado e sistematizado o uso de indicadores de desempenho, primeiramente faz-se necessário conhecer a estrutura, os processos e as formas de organização, gestão, comunicação e controle existentes.

A pesquisa em questão é relevante, pois seu resultado pode contribuir, dentre outras aspectos, para a implantação e uso de indicadores de desempenho na CGFAT, levando aquela Coordenação ao uso mais econômico, eficiente e eficaz de seus recursos e a resultados mais efetivos.

2 REFERENCIAL TEORICO

2.1 O papel do administrador

O papel do administrador é, certamente, um dos mais complexos e abrangentes, pois contempla uma enorme gama de funções e exige inúmeros conhecimentos e habilidades.

A principal habilidade diz respeito à capacidade de iniciativa e realização, pois, se a prática sem o devido conhecimento representa uma aventura incoseqüente, o conhecimento sem a prática é inócuo. A necessidade desta habilidade é bem reforçada por Lacombe e Heilborn:

O administrador é responsável por fazer as coisas acontecerem da forma adequada a fim de gerar resultados positivos para a organização. O conhecimento é muito importante para sabermos o que devemos fazer e para fazermos a coisa certa, mas não adianta ficarmos obsessivamente preocupados em aumentar a nossa cultura sem a colocarmos a serviço das realizações úteis e práticas para a sociedade. Espera-se que o administrador tenha como principal qualidade a iniciativa para conseguir soluções para as dificuldades encontradas e para colocá-las em ação. (2003, p.7)

No site do Ministério da Educação podemos encontrar o perfil genérico exigível dos profissionais de administração, a saber:

- internalização de valores de responsabilidade social, justiça e ética profissional;
- sólida formação humanística e visão global que o habilite a compreender o meio social, político, econômico e cultural onde está inserido e a tomar decisões em um mundo diversificado e interdependente;
- sólida formação técnica e científica para atuar na administração das organizações, além de desenvolver atividades específicas da prática profissional;
- competência para empreender, analisando criticamente as organizações, antecipando e promovendo suas transformações;
- capacidade de atuar de forma interdisciplinar; e
- capacidade de compreensão da necessidade do contínuo aperfeiçoamento profissional e do desenvolvimento da autoconfiança.

O mesmo site lista as habilidades necessárias para o mesmo intento:

- comunicação e expressão: estabelecer comunicação interpessoal, de expressar-se corretamente nos documentos técnicos específicos e de interpretar a realidade;
- raciocínio lógico, crítico e analítico: operar com valores e formulações matemáticas, além de estabelecer relações formais causais entre fenômenos. O graduando deverá também ser capaz de expressar-se de modo crítico e criativo frente aos diferentes contextos organizacionais e sociais;
- visão sistêmica e estratégica: demonstrar a compreensão do todo, de modo integrado e sistêmico, bem como suas relações com o ambiente externo;
- criatividade e iniciativa: propor e implementar modelos de gestão, inovar e demonstrar um espírito empreendedor;
- negociação: demonstrar atitudes flexíveis e de adaptação a terceiros e a situações diversas;
- tomada de decisão: ordenar atividades e programas, assumir riscos e decidir entre alternativas;
- liderança: influenciar o comportamento do grupo com empatia e equidade visando interesses interpessoais e institucionais; e
- trabalho em equipe: atuar de forma interativa em prol de objetivos comuns e compreender a importância da complementaridade das ações coletivas.

2.2 A administração pública

Em sentido amplo, a administração abrange todas as atividades humanas.

Reduzindo-se o foco ao nível das organizações, podemos dizer que a administração diz respeito aos processos de tomada de decisões e realização de ações que levem ao bom uso de recursos rumo ao alcance dos objetivos organizacionais. Essa definição envolve os conceitos de eficácia - atingir os objetivos conforme planejado - e eficiência - atingir os objetivos planejados na melhor relação custo/benefício.

Esta definição, porém, desconsidera os fatores externos à organização. Nesse sentido, a abordagem de sistemas abertos (CHIAVENATO, 1987) envolve, também, o melhor e mais rápido uso das circunstâncias externas, de forma a sobressair-se frente aos concorrentes.

Todavia, sabe-se que as organizações sem fins lucrativos – inclusive as organizações públicas – apresentam algumas características distintivas, conforme apontado pelos autores Anthony e Herzlinger (1980, p. 34, *apud* RIBEIRO; FRANCISCO, 1997, p. 8):

- 1 - A ausência do lucro como uma medida;
- 2 - A sua tendência para serem organizações prestadoras de serviços;
- 3 - Confronto entre as metas e as estratégias;
- 4 - Menor dependência de clientes para um suporte financeiro;
- 5 - A dominação de profissionais;
- 6 - Atuação do Conselho de dirigentes;
- 7 - Descontinuidades administrativas;
- 8 - Importância de Influências políticas;
- 9 - Uma tradição de Controle Gerencial inadequado

Dessa forma é evidente que as teorias administrativas devem adequar-se à administração pública, de forma a atender as suas especificidades.

Um país – Estado soberano – é formado por três elementos unidos sistemicamente: povo, território e governo. O governo é o administrador do país, fazendo-o por intermédio dos três poderes: Executivo, Legislativo e Judiciário.

A administração pública, nesse sentido, pode ser entendida como um conjunto de órgãos – os três poderes, autarquias, partidos, fundações, entre outros – cuja finalidade é atender às necessidades da coletividade – o povo -, sendo este o mantenedor deste serviço por meio de impostos e contribuições.

O autor Matias-Pereira dá uma visão ainda mais abrangente de administração pública:

A administração pública, num sentido amplo, deve ser entendida como todo o sistema de governo, todo o conjunto de idéias, atitudes, normas, processos, instituições e outras formas de conduta humana, que determinam a forma de distribuir e de exercer a autoridade política e como se atendem aos interesses públicos. (2007, p.5)

Dessa forma, as responsabilidades dos administradores públicos são definidas em lei, cujos princípios gerais são descritos a seguir.

2.3 Princípios da administração pública

A Constituição Federal, especialmente em seu Artigo 37, estabelece os princípios que regem a administração pública brasileira: “*Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (...) (Redação dada pela Emenda Constitucional n. 19, de 1998).*”

O princípio da legalidade limita a atuação do administrador público ao que está expressamente determinado em lei, conforme bem esclarece Meireles: “*Na administração pública não há liberdade nem vontade pessoal. Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, na administração pública só é permitido fazer aquilo que a lei autoriza*” (2006, p. 46).

O princípio da impessoalidade, por sua vez, exclui a vontade do administrador em defesa do interesse público, ou seja, esse age racionalmente de acordo com a vontade do Estado, dispondo a nível secundário seus interesses pessoais, preferências, paixões e emotividades.

O princípio da moralidade impõe o exercício da ética e da probidade administrativa. A lealdade, a boa-fé, o lícito, o justo e o honesto são noções inclusas neste princípio.

O princípio da publicidade determina a obrigatória publicação dos atos públicos em órgãos oficiais válidos, com vista a garantir a sua ampla publicidade.

O princípio da eficiência, incorporado em 1998 por ocasião da “Reforma do Estado”, impõe ao administrador público a gestão eficiente, noção esta até então exclusiva da esfera privada. A gestão eficiente envolve subjetivamente noções como eficácia, controle, metas, avaliação, gestão para resultados, adequação entre meios e fins, produtividade, sinergia e excelência.

Nesse intento as funções administrativas, a seguir descritas, exercem papel fundamental.

2.4 Função Planejamento

O planejamento pode ser tido como a previsão dos objetivos futuros e a estipulação da forma de atuação para sua consecução, considerados os fatores internos e ambientais, hodiernos e aqueles esperados. Nesse sentido, envolve as noções de metas – planos-fins e planos-meio -, capacidades, condicionantes externos – desejos do mercado, concorrência, etc -, expectativas futuras, entre outras.

Atividade complexa, sistêmica e integrada – pois envolve todas as áreas e pessoas da organização –, o planejamento reveste-se de caráter dinâmico pois deve apresentar flexibilidade frente as constantes mudanças ambientais – culturais, políticas, demográficas, tecnológicas, legais ou sociais.

2.5 Função Organização

Organização, de acordo com os autores Lacombe e Heilborn, refere-se a um *“grupo de pessoas que se forma de maneira organizada para alcançar objetivos em comum.”* (2003, p.13).

Todavia o termo “organização” ultrapassa a dimensão corporativa, alcançando a estrutura organizacional – alinhamento da gestão, funções e atividades – a estrutura dos recursos produtivos – pessoal, capital financeiro, tecnologias, insumos, etc – e a estrutura do processo operacional – atribuição de autoridade, responsabilidades, prazos, metas, observadas as competências e habilidades em cada área.

Dessa forma tem-se que a organização da logística de produção e dos meios faz-se necessária para o uso racional dos recursos disponíveis e para o eficiente alcance dos objetivos, nos prazos e condições projetadas.

2.6 Função Direção

A função “direção” diz respeito às formas de liderança, de coordenação de pessoas e áreas e de condução de processos para garantir o eficaz e eficiente uso dos recursos produtivos rumo à consecução dos objetivos organizacionais.

Noções como auto-gerenciamento, gestão do conhecimento, foco nos processos significativos, coordenação, boa comunicação e gestão por resultados dizem respeito direto à função “direção”.

O exercício da função direção requer que o administrador manifeste idéias e objetivos claramente, estes alinhados às metas da organização, que aja com justiça, dê exemplos positivos, e saiba valorizar e estimular a participação dos colaboradores, sendo aceito por estes.

2.7 Função Controle

A função “controle” diz respeito ao monitoramento das ações e resultados frente às metas projetadas, com emissão sistemática de relatórios que possibilitem a correta e tempestiva tomada de ações corretivas, quando necessárias.

Dessa forma contribui para a eliminação do desperdício de recursos bem como facilita o foco rumo aos objetivos projetados.

A clara e objetiva definição de objetivos, metas e prazos, bem como da forma, procedimentos e instrumentos de verificação, revestem-se de especial importância para a eficácia e a eficiência da função controle.

Além disso, faz-se necessário um sistema que agilize o registro de informações de forma fácil e continuada, englobe todo o processo produtivo organizacional e seja flexível frente às possíveis mudanças ambientais.

2.8 Um novo modelo para a administração pública

Com o crescimento econômico e o desenvolvimento do capitalismo, o modelo burocrático é disseminado pelo mundo entre o final do século XIX e início do século XX. Este, baseado no princípio Weberiano da autoridade racional-legal como instrumento de poder no controle econômico e social, é caracterizado pela formalidade, impessoalidade, organização, equidade e profissionalismo. Além disso, destaca-se sua ênfase no controle e nas atividades meio – preocupação centrada em “*como as coisas devem ser feitas*”, bem como sua desconfiança em relação à natureza humana (SECCHI, 2009, p. 7).

Em meados do século XX emergem críticas ao modelo burocrático quanto a disfunções como morosidade, resistência à mudança, impactos na criatividade e motivação dos trabalhadores – dada a estrita obediência às normas – e auto-referenciação dos objetivos do trabalho em detrimento das necessidades sociais, como pode ser visto no artigo Modelos Organizacionais e Reformas da Administração Pública de Leonardo SECCHI: “*O modelo burocrático weberiano foi considerado inadequado para o contexto institucional contemporâneo por sua presumida ineficiência, morosidade, estilo autorreferencial, e descolamento das necessidades dos cidadãos*” (BARZELAY, 1992, apud SECCHI, 2009, P. 3).

Nesse contexto, a partir da década de 1980 ganham espaço na administração pública novos modelos organizacionais baseados no gerencialismo, a exemplo da administração pública gerencial - APG e do governo empreendedor – GE. Estes modelos orientam a prática administrativa rumo à produtividade, competitividade, resultados, descentralização e orientação ao serviço, ganhando importância conceitos como eficácia, eficiência, efetividade, *marketization e accountability*.

As críticas frente ao modelo burocrático são pertinentes à administração pública brasileira, como bem demonstra o autor José Matias Pereira:

“O Estado de direito (brasileiro), sobre o qual se erigiram nossas instituições republicanas, federativas e democráticas, apresenta enormes imperfeições estruturais, especialmente nos âmbitos da Justiça, das instituições políticas, da forma e regime de governo, e em especial no campo social, onde não tem sido capaz de reduzir as desigualdades e promover a inclusão social” (2008, p. 16).

Em outro texto do mesmo artigo o autor é ainda mais incisivo:

“A crise da burocracia pública brasileira permeia as dimensões da estratégia (foco e convergência de programas e ações), da estrutura (lenta, excessiva em alguns setores, escassa em outros), dos processos (sujeitos às regras padronizadas altamente burocratizadas), das pessoas (com inúmeras distorções relativas à distribuição, carência, qualificação e remuneração), dos recursos (inadequados, desde os logísticos e instalações à tecnologia da informação, embora haja focos de excelência) e da cultura (excessivamente burocrática e permeável às práticas patrimonialistas)” (2008, p. 16).

Por fim aquele autor cita que o ponto de estrangulamento encontra-se no campo operacional (2008, p. 18). É exatamente neste ponto que o uso de indicadores de desempenho representa maior ganho por traduzir-se em maior controle, operacionalidade e transparência na gestão dos recursos do fundo.

Se por um lado é notório que a administração pública brasileira precisa romper com os laços de ineficiência, morosidade e auto-referenciação atribuídas ao modelo burocrático, por outro há que fazê-lo de modo incremental, pensado e responsável.

Reformas incrementais vem ocorrendo na administração pública, especialmente após os anos 1990, sendo um dos motores dessas mudanças a autoridade alcançada e exercida pelo Tribunal de Contas da União – TCU, especialmente na última década.

Dessa forma tem-se que a administração pública caminha rumo a “governança para resultados” na qual os indicadores representam elemento fundamental para a mensuração de desempenho.

2.9 Governança para resultados

O termo governança é extremamente complexo envolvendo vasta literatura. Neste trabalho tomaremos o termo como a representação dos novos paradigmas buscados para a administração pública, no sentido de melhorá-la e superar a rigidez, a verticalização hierárquica e demais limitações do modelo burocrático anteriormente mencionadas.

Nesse sentido a administração pública procura delegar, na medida do possível, a gestão de políticas públicas e o provimento de serviços diretos para outros agentes – terceiro

setor, empresas privadas, entre outros, resguardando e fortalecendo seu papel de orientador e direcionador da economia e seus agentes, bem como de indutor e fomentador do desenvolvimento.

Por fim tem-se que o termo engloba ideais como modelos de gestão orgânicos, flexíveis e permeáveis compostos por indivíduos e organizações em redes de relacionamento e poder, mecanismos de accountability e controle e, essencialmente, orientação para resultados e foco nos beneficiários do serviço público.

Os resultados buscados, neste caso, referem-se ao efetivo atendimento às expectativas da sociedade como um todo, seus indivíduos, organizações, instituições de controle, entre outros, bem como ao alinhamento às políticas, projetos e programas planejados e ao efetivo exercício de monitoramento, avaliação, transparência e responsabilização inerentes ao papel do gestor público.

Os mecanismos de Accountability e controle, por sua vez, dizem respeito à responsabilidade dos órgãos da administração pública – e seus indivíduos – de prestarem contas da administração dos recursos públicos, das decisões e ações implementadas, inclusive quanto aos aspectos relativos ao desempenho.

2.10 O Fundo de Amparo ao Trabalhador

2.10.1 Origem

O Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) tem sua origem atrelada ao pagamento dos benefícios do seguro desemprego, conforme abaixo.

A Constituição Federal de 1946 previa a criação do Seguro Desemprego, o que só ocorreu em 1986 quando da promulgação do Decreto-Lei n.º 2.284, de 10/03/1986, regulamentado posteriormente pelo Decreto n.º 92.608, de 30/04/1986.

Nesta ocasião o seguro provia assistência financeira temporária aos trabalhadores dispensados involuntariamente, custeado pelo Fundo de Assistência ao Desempregado, criado pela Lei n.º 6.181 de 11/12/1974.

A Constituição Federal do Brasil de 05/10/1988 mantém o benefício nos casos de desemprego involuntário – Art. 7º inciso II e Art. 201 Inciso III – bem como direciona parte da arrecadação do Programa de Integração Social – PIS, criado pela Lei Complementar nº 7, de 07/09/1970 e do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público - PASEP, criado pela Lei Complementar nº 8, de 03/12/1970, para o custeio do programa Seguro-Desemprego – Art. 239º. No mesmo Artigo, §1º, consta que ao menos 40% daquelas arrecadações serão destinadas para o financiamento dos programas de desenvolvimento econômico a cargo do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES.

A Lei n.º 7.998, de 11/01/1990, por sua vez, entre outras providências, regula o programa Seguro-Desemprego, o Abono Salarial e institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT e o Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador - CODEFAT. Dessa forma, de acordo com o Artigo 2º da referida Lei, o seguro desemprego passa a ter por finalidade:

a) “prover assistência financeira temporária ao trabalhador desempregado em virtude de dispensa sem justa causa, inclusive a indireta, e ao trabalhador comprovadamente resgatado de regime de trabalho forçado ou da condição análoga à de escravo” (Redação dada pela Lei nº 10.608, de 20.12.2002); e

b) “auxiliar os trabalhadores na busca ou preservação do emprego, promovendo, para tanto, ações integradas de orientação, recolocação e qualificação profissional” (Redação dada pela Medida Provisória nº 2.164-41, de 2001).

O Fundo de Amparo ao Trabalhador então é concebido como um fundo contábil, de natureza financeira, vinculado ao Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), destinado ao custeio do Programa Seguro-Desemprego, do Abono Salarial e ao financiamento de Programas de Desenvolvimento Econômico, a cargo do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDES).

2.10.2 O Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT)

A gestão dos Recursos do FAT passa, desde então, a ser exercida pelo CODEFAT, que é um órgão colegiado, de caráter permanente, deliberativo, tripartite e paritário, composto por representantes dos trabalhadores, dos empregadores e do governo.

De acordo com o Artigo 19º da Lei 7.998 retro-mencionada, são atribuições do CODEFAT, entre outras: a) aprovar e acompanhar a execução do Plano de Trabalho Anual do Programa do Seguro-Desemprego e do abono salarial e os respectivos orçamentos; b) deliberar sobre a prestação de conta e os relatórios de execução orçamentária e financeira do FAT; c) elaborar a proposta orçamentária do FAT, bem como suas alterações; d) propor o aperfeiçoamento da legislação relativa ao seguro-desemprego e ao abono salarial e regulamentar os dispositivos desta Lei no âmbito de sua competência; e) decidir sobre sua própria organização, elaborando seu regimento interno; f) analisar relatórios do agente aplicador quanto à forma, prazo e natureza dos investimentos realizados; g) fiscalizar a administração do fundo, podendo solicitar informações sobre contratos celebrados ou em vias de celebração e quaisquer outros atos; h) deliberar sobre outros assuntos de interesse do FAT.

2.10.3 A Reserva Mínima de Liquidez

A Lei 8.352, de 28/12/1991, Art 1º, autoriza a aplicação das disponibilidades financeiras do FAT em títulos do Tesouro Nacional pelo Banco Central do Brasil ou em depósitos especiais remunerados, disponíveis para imediata remuneração, junto a instituições financeiras oficiais federais conveniadas.

A mesma Lei estabelece, ainda, que parte das disponibilidades financeiras do FAT constitui a “reserva mínima de liquidez”, destinada a garantir o pagamento das despesas referentes ao Seguro-Desemprego e ao Abono Salarial em tempo hábil, sendo que tais recursos só podem ser aplicados em títulos do Tesouro Nacional.

O Artigo 1º da mesma Lei determina a fórmula de cálculo da Reserva Mínima de Liquidez, a saber:

“§ 2º O montante da reserva estabelecida no parágrafo anterior não pode ser inferior ao maior dentre os seguintes valores:

I - a diferença positiva, no exercício financeiro em curso, entre o produto da arrecadação das contribuições de que trata o art. 239 da Constituição Federal e o montante global dos pagamentos efetuados por conta das dotações orçamentárias para atender as despesas com o Programa do Seguro-Desemprego, com o Abono

Salarial e com o Financiamento de Programas de Desenvolvimento Econômico a cargo do BNDES, custeados pela referida arrecadação;

II - o resultado da adição:

a) dos valores pagos a títulos de benefícios do seguro-desemprego nos seis meses anteriores, atualizados mês a mês pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor, calculado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), ou na sua ausência, pela variação de índice definido pelo Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat), nos termos do inciso IX do art. 19 da Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, e

b) de cinquenta por cento dos valores pagos a títulos de abono, nos termos do art. 9º da Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, nos doze meses anteriores, atualizados na forma prevista na alínea anterior”.

Dessa forma, o resultado da remuneração das disponibilidades financeiras do FAT aplicadas em títulos do Tesouro Nacional ou em Depósitos Especiais do FAT constituem receita do FAT.

2.10.4 O Seguro-Desemprego

O seguro-desemprego tem por objetivo, além de prover assistência financeira temporária ao trabalhador desempregado em virtude de dispensa sem justa causa, inclusive a indireta, auxiliá-lo na manutenção e busca de emprego, promovendo para tanto, ações integradas de orientação, recolocação e qualificação profissional.

As finalidades do Seguro-Desemprego, essenciais às políticas públicas de emprego, podem ser assim divididas:

a) Benefício do seguro-desemprego - promove a assistência financeira temporária ao trabalhador desempregado, em virtude de dispensa sem justa causa;

b) Intermediação de mão-de-obra - busca recolocar o trabalhador no mercado de trabalho, de forma ágil e não onerosa, reduzindo os custos e o tempo de espera de trabalhadores e empregadores;

c) Qualificação social e profissional - visa a qualificação social e profissional dos trabalhadores. Nesse sentido o Plano Nacional de Qualificação – PNQ orienta a qualificação, a certificação e a orientação dos trabalhadores quanto ao mercado de trabalho. O

programa estabelece prioridades a pessoas discriminadas no mercado de trabalho por questões de gênero, raça/etnia, faixa etária e/ou escolaridade.

As ações do Programa do Seguro-Desemprego são executadas, via de regra, de forma descentralizada, por meio do Sistema Nacional de Emprego - SINE, entidades contratadas pelos estados, municípios e consórcios de municípios, além de outras entidades conveniadas diretamente com o MTE, com a participação das Comissões de Emprego locais.

As Comissões de Emprego, que possuem a mesma estrutura do CODEFAT (caráter permanente, deliberativo, tripartite e paritário), também têm papel importante no Programa de Geração de Emprego e Renda, uma vez que cabe a elas definir as prioridades locais de investimento, que orientam a atuação dos agentes financeiros.

Dessa forma, em torno do Seguro-Desemprego – e do Fundo de Amparo ao Trabalhador, como um todo – montou-se um arranjo institucional que procura garantir a execução de políticas públicas de emprego e renda de maneira descentralizada e participativa. Isto permite a aproximação entre o executor das ações e o cidadão que delas se beneficiará, e dá a esse cidadão a possibilidade de participar e exercer seu controle, por meio dos canais adequados.

2.10.5 Qualificação profissional, bolsa qualificação e intermediação de mão-de-obra

As ações de qualificação promovidas pelo SINE e demais entidades conveniadas, fazem parte da política pública de qualificação desenvolvida no âmbito do Ministério do Trabalho e Emprego – MTE, a qual visa a gradativa promoção e universalização da qualificação, de modo a contribuir com a geração de trabalho e renda, a inclusão social, a redução da pobreza, o combate à discriminação e a diminuição da vulnerabilidade da população.

O benefício do Seguro-Desemprego na modalidade de “Bolsa Qualificação Profissional” surge como alternativa à demissão do trabalhador formal quando da ocorrência de eventos de crises ou retração econômica, contribuindo para a estabilidade do mercado.

Para viabilizar o benefício é necessário que haja concordância entre empregador e representante dos empregados, e que seja formalizado acordo ou convenção coletiva, aceita

pela entidade representativa da classe trabalhadora e homologada pelas superintendências Regionais do Trabalho e Emprego.

As atividades de intermediação de mão-de-obra objetivam a redução do desemprego friccional, contribuindo para que os postos de trabalho vagos não sejam extintos ou que não venha a ocorrer agregação de ocupação por dificuldades no preenchimento da vaga. Dessa forma, as agências do SINE, através do cruzamento de dados cadastrais de empregadores e empregados – exigências dos empregadores x perfil dos candidatos - busca-se a redução do custo e do tempo de espera para ambos, facilitando a recolocação dos trabalhadores no mercado de trabalho.

2.10.6 O Programa de Desenvolvimento Econômico

Conforme previsto no Art. 239º, §1º da Constituição Federal de 1988, ao menos 40% da arrecadação PIS-PASEP deve ser repassada ao BNDES para o custeio do programa de desenvolvimento econômico.

A Lei nº. 8.019, de 11/04/1990, atribui como “direito do FAT” os recursos repassados ao BNDES para o programa de desenvolvimento econômico, estabelecendo os juros incidentes sobre aqueles valores devem ser pagos semestralmente ao FAT.

De acordo com a Lei nº 9.365, de 16/12/1996, deve ser recolhido pelo BNDES ao FAT a remuneração TJLP sobre os recursos repassados, limitada a 6%a.a, capitalizado o restante.

A mesma Lei e posteriormente a Medida Provisória nº 429, de 12/05/2008, estabelecem que o BNDES pode aplicar até 20% dos recursos repassados pelo FAT em projetos e operações destinados à produção ou comercialização de bens ou serviços com reconhecida inserção internacional, com remuneração e pagamentos referenciados em dolar, euro e outros indexadores.

3 MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA

Este capítulo destina-se à definição do tipo de pesquisa que será realizada, dos métodos, técnicas, procedimentos e instrumentos a serem aplicados na coleta e análise dos dados, bem como à delimitação dos integrantes da pesquisa.

3.1. Tipo de pesquisa

A seguir são apresentadas as características da presente pesquisa, a qual guarda consonância com itens das taxonomias de Mattar (1999) e Vergara (1997).

Vergara classifica as pesquisas quanto a dois critérios básicos: meios e fins. Dessa forma, quanto aos “meios” esta pesquisa pode ser considerada: “de campo”, pois é aplicada em ambiente real (Mattar, 1999); “documental”, uma vez que são utilizadas informações provenientes de documentos internos à organização (Vergara, 1997); “bibliográfica”, pois utiliza-se de material bibliográfico; e por fim “estudo de caso” pois visa aprofundar o conhecimento sobre uma realidade específica – a Coordenação Geral de Recursos do FAT, ou seja, apresenta pequena amplitude e grande profundidade. (Mattar, 1999).

Quanto aos “fins” esta pesquisa pode ser tida como “descritiva”, pois se propõe a “descrever com exatidão os fatos e fenômenos de determinada realidade” (Trivinões, 1987, p.100), ou seja, do Fundo de Amparo ao Trabalhador, em todas as suas características, problemas e necessidades. É bem verdade que esforços exploratórios marcaram o início deste trabalho, assim como acontece com qualquer construto científico, todavia seus fins são essencialmente descritivos.

Por fim, com referência à técnica esta pesquisa fará uso de entrevistas individuais “qualitativas” do tipo semi-estruturadas.

A pesquisa “qualitativa” permite ao pesquisador captar as necessidades e as características intrínsecas ao objeto de estudo, na ótica dos participantes do processo.

De acordo com Godoy (1995, p.21), por intermédio da pesquisa qualitativa é que “um fenômeno pode ser melhor compreendido no contexto em que ocorre e do qual é parte

integrada”. Dessa forma poder-se-á captar as particularidades e necessidades afetas ao FAT, na visão das pessoas envolvidas aos processos.

Segundo Minayo (1996, p.102), “numa busca qualitativa, preocupamo-nos menos com a generalização e mais com o aprofundamento e abrangência (...)” É isso que busca esta pesquisa: aprofundar-se na análise das características e necessidades afetas ao controle dos recursos do FAT, o que possibilitará o efetivo alcance dos objetivos propostos.

3.2. Participantes da pesquisa

Foram selecionados como participantes da pesquisa 11 servidores públicos da Coordenação Geral de Recursos do FAT (CGFAT).

A entrevista junto a esses servidores é justificada por propiciar a obtenção de informações sobre as características do serviço, das estruturas, processos e formas de gestão e organização existentes na CGFAT.

3.2.1. Contextualização do ambiente de pesquisa:

A Coordenação Geral dos Recursos do FAT (CGFAT) é a responsável pela execução e controle dos recursos do FAT.

Vinculada à Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração – SPOA, que por sua vez está vinculada à Secretaria Executiva do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), aquela coordenação segue as decisões do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT), gestor dos recursos do fundo.

A CGFAT conta com 20 servidores dispostos em 5 divisões, conforme quadro a seguir:

DIVISÕES DA CGFAT:	Quantidade
Divisão de Apoio administrativo	4
Divisão de Assessoria Administrativa	4
Divisão de Informações (DINFO)	2
Divisão de Análise Financeira (DIANF)	5
Divisão de Finanças (DIFIN)	5
TOTAL	20

Quadro 1: Resumo dos servidores lotados nas divisões da CGFAT.

3.2.2. Critérios de seleção dos respondentes:

Foram entrevistados 11 (onze) servidores abrangendo as 5 (seis) divisões da CGFAT, de forma a propiciar uma ampla compreensão dos aspectos ligados aos serviços executados naquela Coordenação, conforme quadro a seguir:

DIVISÕES DA CGFAT:	Quantidade existente	Quantidade Selecionada
Divisão de Apoio administrativo	4	1
Divisão de Assessoria Administrativa	4	4
Divisão de Informações (DINFO)	2	1
Divisão de Análise Financeira (DIANF)	5	3
Divisão de Finanças (DIFIN)	5	2
TOTAL	20	11

Quadro 2: Resumo dos participantes selecionados para a pesquisa.

Foram selecionados um número maior de servidores das divisões com maior quantidade e complexidade de serviços, com vistas a aumentar o leque de informações úteis ao trabalho proposto.

3.3 Instrumento de pesquisa

Foram realizadas entrevistas qualitativas individuais do tipo semi-estruturada, com vistas à obtenção de dados primários necessários à consecução dos objetivos deste trabalho.

Nas entrevistas “semi-estruturadas”, há roteiro pré-definido, mas este não precisa, necessariamente, ser seguido ao “pé-da-letra”. O pesquisador pode, quando julgar necessário, fugir do roteiro inicial para investigar algum aspecto importante, para posteriormente voltar às linhas gerais do roteiro.

As entrevistas, desta forma, foram orientadas por um “roteiro de entrevista”, o qual concedeu a direção geral, ou seja, a trilha seguida durante o processo correlato.

3.4. Procedimentos de coleta de dados:

As entrevistas foram realizadas nas dependências da CGFAT, entre os dias 11 e 15/10/2010. Foi utilizada linguagem simples e confortável, dispensando-se especial atenção à postura, gestos e atitudes. Foi seguido o ritual prévio de situar o entrevistado quanto a natureza, importância e duração da entrevista, de solicitar a autorização para a gravação dos dados e de garantir a confidencialidade das informações e seu uso restrito aos fins da pesquisa.

3.5. Análise dos dados

Para análise dos dados coletados foi utilizada a metodologia de “análise de conteúdo”. Para Laurence Bardin (1970), esta consiste num

Conjunto de técnicas de análise das comunicações, visando obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (...) dessas mensagens. (BARDIN, 1970, p. 42).

Por intermédio dessa metodologia os dados são codificados e categorizados tematicamente de modo a revelar “núcleos de sentido” para permitir a extração do “corpus” das entrevistas e dos documentos os dados relevantes aos objetivos da pesquisa.

A primeira etapa corresponde à transcrição total (cada palavra) das entrevistas, buscando sentido e compreensão dos enunciados. Esta engloba os atos de ler, reler, marcar, realçar, cortar, colar, fazer notas e comentários e tudo o mais necessário à compreensão não

somente do que foi dito, mas principalmente pelo que está subjacente ao diálogo. Nesse tipo de técnica os entrevistadores participam da análise de suas próprias entrevistas, revivendo suas conversas e extraindo percepções relevantes, o que pode se dar de forma direta ou por meio de insights criativos.

Uma vez extraídos os dados, estes foram trabalhados, organizados e sistematizados de forma a ganhar corpo e serem utilizados na solução do problema de pesquisa proposto, conforme abaixo

4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Os dados foram agrupados em 06 (seis) categorias que reúnem os temas mais frequentemente citados nas entrevistas, conforme abaixo. Embora a grande maioria dos temas citados diga respeito à forma de gestão, optou-se por preservar uma categorização mais estratificada para facilitar a análise, a interpretação e a discussão dos dados e informações constantes dos relatos colhidos nas entrevistas.

CATEGORIAS		TEMAS
1	O relacionamento entre os funcionários é ruim	Relacionamento interpessoal
		Gestão de conflitos
		Rotatividade de Pessoal
2	O planejamento é falho	Formalização / Metas
		Descontinuidade de ações
3	Em quase todos os serviços há “o especialista” que responde por ele, ninguém mais	Treinamento
		Distribuição dos serviços
4	Não tem um controle central e sistemático	Formas de controle
		Indicadores
5	A comunicação é fraca e falha	Organização
		Feedback
		Conhecimento
6	A falta de autonomia leva à centralização dos serviços na administração	Falta de autonomia
		Centralização

Quadro 3: Resumo das categorias e temas síntese das entrevistas individuais.

4.1 Categoria 1: “O relacionamento entre os funcionários é ruim”

A primeira categoria diz respeito às percepções dos servidores sobre o clima organizacional e sobre a forma utilizada pela coordenação para a administração dos conflitos, bem como sobre as conseqüências advindas.

4.1.1 Tema: “Relacionamento interpessoal”

Conforme os discursos dos entrevistados, pode-se perceber que o tema em questão retrata um clima organizacional ruim, com vários relatos de fofocas, receios e ressentimentos.

Para ilustrar esses dados seguem abaixo as transcrições de afirmativas de alguns servidores sobre o tema em questão.

- Sei que as coisas poderiam ser melhores... mas, tenho aprendido a não pensar muito nisso... sonhar demais não é saudável nessa coordenação... dou o meu melhor e pronto... nada mais. (E4)
- As desconfianças, as intrigas e as mágoas são muito grandes...muita gente se isola no trabalho, se refugia. Alguém que queira recuperar as pessoas no futuro terá muito trabalho. (E6)
- O relacionamento entre os funcionários é muito ruim. Muita gente já não se fala mais. (E8)
- Os interesses pessoais... as fofocas... as intrigas comuns na CGFAT. Muita gente faz pouco, mas atrapalha muito. (E3)
- A questão da cultura do serviço... atrapalha um pouco. (E1)
- Ocorrem muitos conflitos. Muita gente tem mágoas... e isso prejudica o serviço. (E4)

4.1.2 Tema: “Gestão de conflitos”

Este tema trata das políticas adotadas pela liderança na gestão dos conflitos. Os relatos apontam para o distanciamento e a reatividade por parte da administração nas questões ligadas à gestão de pessoas. Dessa forma a atitude passiva frente à má distribuição dos serviços e a prática de transferência de funcionários para outras coordenações como forma de resolução de conflitos foi amplamente condenada pelo corpo de entrevistados, conforme pode ser visualizado nos relatos à seguir.

- Hoje o quadro de funcionários está bem reduzido por causa das crises... sempre que havia um conflito, a solução era mandar alguém pra outra coordenação...acho que a gestão de pessoas deveria ser mais proativa, menos reativa. (E8)
- Eu vejo que os principais fomentadores das fofocas e dos conflitos são exatamente os funcionários mais ociosos... menos aptos. Eles tem tempo de sobra pra aprontar. (E8)
- Acho que a coordenação tem deficiências na questão da administração de pessoas e conflitos... eles ficam muito isolados... deixam as coisas acontecer para depois intervir. (E4)
- A comunicação ineficiente e a falta de tato de lidar com o ser humano são os fatores que contribuem para a má qualidade de trabalho e de vida atualmente existentes. (E6)
- Daí acontece coisas... os problemas ganham volume... e o ócio de alguns fomenta o mau clima... e quando tomam conhecimento e vão agir, geralmente é tarde demais. (E6)
- Nós estamos vinculados à coordenação, mas eles ficam lá... tem dia que nem vem aqui... fica meio solto. (E3)
- Problemas como ócio, desvios ou mau uso dos recursos geralmente passam despercebidos pela coordenação. (E3)
- Se houvesse uma liderança forte, efetiva, a maioria dos problemas não existiria... a administração deveria estar mais presente, treinar mais... delegar autoridade e responsabilidade... gerenciar melhor os conflitos (...) (E3)
- Penso que a coordenação deveria ouvir mais os funcionários, se aproximar, fazer uma gestão mais participativa... mais gerencial, menos política (...) (E6)

4.1.3 Tema: “Rotatividade de pessoal”

Os respondentes associam a alta rotatividade e a reduzida lotação do quadro funcional à política adotada pela liderança na gestão de conflitos, especialmente quanto à prática de transferência de funcionários para outras coordenações como forma de resolução de conflitos. Declaram ser injusta a política, especialmente pela sobrecarga de serviços imposta aos funcionários que remanescem na Coordenação, conforme relatos a seguir.

- Várias pessoas já aprenderam esse serviço... todas saíram da CGFAT. (E6)
- Tem muita rotatividade... acho que nos últimos anos foram embora bem uns 20 funcionários. (E1)
- Não acho certo ficar transferindo os servidores para outra coordenação cada vez que acontece um conflito... é a solução mais fácil, mas para quem fica a sobrecarga de serviço é grande, o que é bastante injusto. (E6)

4.2 Categoria 2: “O planejamento é falho”

A categoria 2 retrata o processo de planejamento, a estipulação de metas e a atuação na busca dos resultados almejados.

4.2.1 Tema: “Formalização / Metas”

Os discursos dos entrevistados apontam para a falta de um planejamento formal, mais consistente e sistemático. Sem a formalização de metas e objetivos de longo prazo, as atividades são orientadas por tarefas de rotina e decisões de curto prazo.

Para ilustrar esses dados seguem abaixo as transcrições de afirmativas de alguns servidores sobre o tema em questão.

- Metas não tem... só serviços de rotina. (E1)
- Não existem metas formais. (E6)
- Praticamente não há planejamento. (E3)
- O planejamento é falho: tem as tarefas... o resto é improvisado. (E4)
- Quando há uma prioridade, a coordenação solicita meus serviços. (E8)
- Tem muita coisa solicitada que nunca é usada. (E3)
- Como não há um planejamento consistente, metas a longo prazo... como trabalhamos ao sabor das pressões ... ocorre muita perda de tempo, muito retrabalho. (E3)
- A gente vai fazendo. Quando aumenta a pressão em algum serviço a gente corre pra ele. (E3)

4.2.2 Tema: “Descontinuidade de ações”

A falta de um planejamento mais consistente leva a constantes mudanças de foco de atuação, com desperdício de tempo e retrabalho, conforme ilustrado nos relatos a seguir.

- O planejamento daqui não é muito... consistente. As coisas mudam muito. (E2)
- Ocorrem descontinuidades de toda ordem. É muito difícil a gente começar um trabalho e terminá-lo, sem que haja interrupções. (E6)
- Vivemos apagando incêndios... começamos muitas coisas e terminamos poucas. (E3)

- As coisas mudam muito... o que é planejado nas eventuais reuniões geralmente não acontece... os planos mudam ou simplesmente são esquecidos. Já vi muito isso aqui. (E2)
- O comum é ficar apagando incêndios, abandonar um serviço por outro. (E8)
- O pessoal reclama que nunca termina o que começa, o que é verdade, na minha opinião. (E3)
- Perdemos horas em reuniões, coisas são decididas e depois elas são esquecidas. (E3)

4.3 Categoria 3: “Em quase todos os serviços há “o especialista” que responde por ele, ninguém mais”

Esta categoria retrata a situação do treinamento e da distribuição dos serviços na Coordenação.

4.3.1 Tema: “Treinamento”

Os relatos abaixo evidenciam que os treinamentos na coordenação estão aquém das necessidades de cada setor.

- Temos carência em tudo... e praticamente não há treinamento. O que aprendemos foi perguntando. (E6)
- Ocorre pouco treinamento aqui. (E5)
- Não tem mais ninguém treinado no meu serviço. (E6)
- Eu renderia mais se tivesse esse tipo de conhecimento. (E8)
- Penso que, se tivesse maior conhecimento... alguns problemas poderiam ser eliminados. (E2)
- É preciso ter conhecimento dos serviços. (E7)
- Deveria ter maior abertura para o aprendizado de coisas novas. (E1)
- Em quase todos os serviços há “o especialista” que responde por ele, ninguém mais. (E1)
- (...) e fazer treinamentos são ações que devem ser tomadas com urgência. (E6)

4.3.2 Tema: “Distribuição dos serviços”

Na coordenação predomina a figura do especialista, sendo os serviços dominados por um único indivíduo. Este fato, atrelada à falta de treinamentos, leva a um quadro de distribuição irregular dos serviços. Nos relatos abaixo pode ser verificada a insatisfação de

muitos com relação à ociosidade de alguns – comumente os menos aptos – em detrimento da sobrecarga de serviços em alguns servidores mais preparados.

- As tarefas são distribuídas de acordo com o conhecimento e aptidões de cada um. (E6)
- A distribuição não é uniforme... a tendência é que os funcionários com maior conhecimento ou aptidão acumulem mais tarefas. (E6)
- Tem muita gente trabalhando demais enquanto outros estão bem ociosos. (E8)
- Os serviços mais complexos são distribuídos aos mais competentes. Os outros quase não tem o que fazer..., e fica por isso. (E8)
- Os serviços são repassados às pessoas que tem capacidade para fazer eles. (E10)
- As tarefas são distribuídas de acordo com o grau de dificuldade e da capacidade dos funcionários. (E1)
- (...) e sem falar no tempo de ócio de muitos funcionários... para alguns, o tempo de ócio é bem ... representativo. (E3)
- Os recursos disponíveis deveriam ser melhor aproveitados. Tem muita gente... mas também tem muito serviço parado. (E1)

4.4 Categoria 4: “Não há um controle central e sistemático”

Esta categoria retrata a forma de controle praticado na Coordenação.

4.4.1 Tema: “Formas de controle”

Os relatos abaixo deixam transparente a falta de um controle central e sistemático relativo à condução dos serviços de cada indivíduo ou setor.

- Nós controlamos nossas próprias tarefas. (E5)
- Quando a coordenação precisa de uma posição atualizada dos serviços, a gente faz e passa. (E5)
- Não tem um controle central. (E4)
- Não há um controle sistemático. (E7)
- Eu organizo os serviços de forma a manter controle de tudo. (E9)

4.4.2 Tema: “Indicadores”

Os respondentes das entrevistas afirmam não ser comum o uso de indicadores de desempenho para a medição de resultados, conforme abaixo ilustrado.

- Nenhum indicador de desempenho é utilizado nos serviços. (E3)
- Desconheço o uso de indicadores na CGFAT. (E7)

4.5 Categoria 5: “A comunicação é fraca e falha”

A categoria 5 mostra a forma de comunicação e o processo de feedback realizados na Coordenação, bem como seus reflexos na obtenção de conhecimentos.

4.5.1 Tema: “Organização”

Os relatos abaixo deixam evidente que a comunicação não flui suficientemente na Coordenação, tanto em sentido ascendente quanto descendente. Não há um “sistema de comunicação” propriamente dito que centralize e facilite o fluxo de conhecimentos e informações. Seguem relatos sobre o assunto.

- A comunicação é fraca e falha. Não fico sabendo o que acontece na coordenação ou acima dela. (E7)
- É muito difícil acontecer reuniões... quando acontecem, são a nível de colegiado... Nem sempre os funcionários tomam conhecimento dos assuntos. (E1)
- Nunca fui solicitado a opinar sobre nada... somente faço meu serviço. (E7)
- Não tem um canal ou sistema em que os funcionários possam registrar suas idéias ou dúvidas e ter retorno sobre o assunto. (E1)
- Não há um veículo de comunicação específico... geralmente é utilizado o próprio e-mail. Isso prejudica um pouco a comunicação interna, tanto de cima pra baixo como de baixo para cima. (E8)
- A comunicação é, certamente, o item de maior precariedade. (E5)
- Falta um sistema de comunicação, faltam manuais e (...) (E5)
- As notícias são represadas na coordenação. (E5)

4.5.2 Tema: “Feedback”

O processo de feedback é falho, não contribuindo para a aprendizagem e melhoria do trabalho, conforme ilustrado a seguir.

- Geralmente não há informações sobre desempenho... feedback ... essas coisas. (E1)

- Ocorre feedback, mas geralmente é negativo... e muitas vezes até injusto... muita coisa é mal direcionada, outras a gente não tem autonomia ou condições pra resolver, daí a cobrança não é algo que possa ser revertida em benefícios. (E3)

4.5.3 Tema: “Conhecimento”

As falhas na comunicação e no processo de feedback prejudicam a obtenção de conhecimento. Ruídos e falhas comprometem a aprendizagem e a acumulação de conhecimento, necessários ao bom desempenho das tarefas.

Seguem exemplos de verbalizações nesse sentido.

- É necessário maior transparência e disseminação de informações... a gente fica alheio a muita coisa. (E1)
- A falta de conhecimento sobre determinado assunto... não saber aonde procurar... também prejudica muito. (E1)
- (...) daí falta informação para uma análise mais crítica por parte dos setores... e não adianta reclamar. (E6)
- (...) da mesma forma, a coordenação conhece muito pouco do que se passa nos setores, pois o afastamento é grande. (E6)
- As notas técnicas que a gente faz são praticamente... destruídas pela coordenação. Ele vive dizendo pros órgãos de controle que não tem “funcionários capacitados” para os serviços... só que não pode ficar falando isso pra sempre, né? (E4)

4.6 Categoria 6: “A falta de autonomia leva à centralização dos serviços na administração”

Esta categoria retrata a falta de autonomia dos setores e a consequente centralização dos serviços na Coordenação geral.

4.6.1 Tema: “Falta de autonomia”

Os relatos apontam para a falta de autonomia decisória por parte dos setores, conforme ilustrado.

- Os serviços e formulários foram pré-definidos e devem ser seguidos. (E3)

- A nossa ingerência sobre o serviço é quase nula... e quando alguma coisa tem que ser decidida, o normal é se reportar à coordenação. (E3)
- A falta de autonomia leva à centralização dos serviços na administração. (E10)

4.6.2 Tema: “Centralização”

Da mesma forma, os relatos demonstram a centralização de serviços e conhecimentos na Coordenação Geral como reflexo da falta de delegação de autoridade/responsabilidade.

- Ficamos alheios à maioria das coisas, pois as informações ficam retinas na coordenação. (E5)
- Eu discordo da centralização de serviços e a retenção de conhecimentos que ocorre na coordenação. (E3)
- O relacionamento com os órgãos de controle ocorre na coordenação. (E3)
- O relacionamento com o CODEFAT é centralizado na coordenação geral. (E10)

Os relatos citados corroboram com as idéias de Mathias-Pereira no sentido de que o ponto de estrangulamento encontra-se no campo operacional (2008, p. 18).

Da mesma forma eles reafirmam as idéias do mesmo autor de que a crise da burocracia pública brasileira permeia as dimensões da estrutura, dos processos, das pessoas e dos recursos (2008, p. 16).

Dessa forma, nas dimensões da estrutura e de recursos foram levantadas deficiências, a exemplo da “falta de autonomia”, da “centralização de serviços” e da “ausência de um canal específico de comunicação”, as quais contribuem para a lentidão e ineficiência citados pelo autor.

Da mesma forma verifica-se diversos relatos que reforçam a inadequação do quadro de pessoal, a exemplo da falta de treinamento, da distribuição irregular dos serviços com ociosidade de alguns e sobrecarga de serviços de outros, da conflitos internos e da reatividade e distanciamento da liderança.

A crise na dimensão dos processos também é suficientemente reforçada nos relatos das entrevistas, a exemplo da falta de planejamento e controle e das falhas de comunicação. Como reflexo dessas deficiências verifica-se constante mudança de foco de

atuação, com resultados negativos como retrabalho, perda de recursos e de tempo, desmotivação funcional, entre outras conseqüências.

Dessa forma verifica-se um longo caminho a ser trilhado em busca da produtividade, competitividade, descentralização e orientação para serviços e resultados defendidos pelos novos modelos gerenciais.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho objetivou a compreensão da estrutura, dos processos e das formas de organização e gestão hodierna da CGFAT.

A presente pesquisa, classificada como “de campo” e “estudo de caso” (MATTAR, 1999); “documental”(VERGARA, 1997) e “descritiva”, (TRIVIÑOS, 1987), fez uso da técnica de entrevistas individuais semi-estruturadas para colher a percepção de 11 dos 20 servidores que compõe as 5 divisões da Coordenação Geral de Recursos do FAT (CGFAT) no tocante aos itens que compõe os objetivos deste trabalho. A análise dos dados baseou-se na sistemática de “análise de conteúdo” pela classificação em “categorias temáticas” (BARDIN, 1970).

Dessa forma, as entrevistas realizadas revelaram nuances do clima organizacional, do relacionamento interpessoal e das formas de gestão utilizadas na mediação de conflitos. Verificou-se a existência de conflitos interpessoais, com resquícios de mágoas e sentimentos de isolamento. A gestão de conflitos mostrou-se reativa e distante, contribuindo para o agravamento do problema, fato que culminou na necessidade de atitudes mais radicais como o sucessivo afastamento de servidores da Coordenação.

Da mesma forma as entrevistas contribuíram para a compreensão dos processos de planejamento, organização, coordenação e controle. Verificou-se a falta de formalidade e sistematização desses processos, fato este que contribui para o retrabalho com desperdício de recursos e desmotivação funcional.

Também foi evidenciado através dos relatos contidos nas entrevistas que ocorre pouca delegação de autoridade/responsabilidade, fato que leva à centralização de diversos serviços na Coordenação Geral.

Por fim as entrevistas contribuíram para o entendimento sobre o processo de comunicação e transmissão de conhecimentos/informações. Verificou-se carência de treinamentos e falhas no processo de comunicação, fato que dificulta a acumulação e disponibilização do conhecimento e, por conseguinte, a qualidade dos serviços executados.

Os resultados contribuíram para uma maior compreensão da estrutura, dos processos e das formas de organização e gestão atualmente realizadas na CGFAT. Este conhecimento poderá ser utilizado para a melhoria da gestão naquela Coordenação, condição essa necessária à futura implantação e uso dos indicadores de desempenho.

Diante do exposto, conclui-se pela consecução dos objetivos propostos, geral e específicos.

Cabe salientar, porém, que o presente trabalho apresenta consideráveis limitações, a saber:

- a) A análise considerou os depoimentos na superficialidade dos enunciados, sem considerar fatores e motivações subjacentes aos respondentes;
- b) A reduzida amplitude da análise, em virtude da pequena abrangência do público entrevistado, dada as restrições de tempo e recursos disponíveis;
- c) Não foram consideradas as dimensões de poder e cultura organizacional; e

Sugere-se como futura trabalho, após a solução dos problemas elencados pela CGFAT, a proposição de indicadores de desempenho para o FAT, pois refere-se a uma demanda real dos órgãos de controle e da sociedade como um todo.

REFERÊNCIAS :

- BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1970.
- CHIAVENATO, Idalberto. **Teoria geral da administração**. São Paulo: McGraw-Hill, 1987.
- GODOY, Arilda Schmidt. **Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais**. Revista de Administração de Empresas, São Paulo, v.35, n.3, p.20-29, mai./jun., 1995.
- LACOMBE, Francisco J.M.; HEILBORN, Gilberto Luiz J. **Administração: princípios e tendências**. São Paulo: Saraiva, 2003.
- MARTINS, Humberto Falcão; MARINI, Caio. **Governança Para Resultados: Atributos Ideais de um Modelo**. 2010. III Congresso Consad de Gestão Pública. Disponível em http://www.repositorio.seap.pr.gov.br/arquivos/File/Material_%20CONSAD/paineis_III_congresso_consad/painel_12/governanca_para_resultados_conceitos_e_tendencias.pdf. acesso em 19/06/2010.
- MATIAS-PEREIRA, José. **Manual de Gestão Pública Contemporânea**. São Paulo: Atlas, 2007.
- MATIAS-PEREIRA, José. **Administração pública comparada: uma avaliação das reformas administrativas do Brasil, EUA e União Européia**. Revista de Administração Pública. 2008, vol.42, n.1, pp. 61-82. ISSN 0034-7612.
- MATTAR, Fauze Najib. **Pesquisa de marketing: metodologia e planejamento**. 5ª. ed. São Paulo: Atlas, 1999.
- MERLLES, H. Lopes. Direito administrativo brasileiro. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.*
- MINAYO, Maria Cecília S. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. 4ª. ed. São Paulo/Rio de Janeiro: HUCITEC/ABRASCO, 1996.
- MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Disponível em <www.mec.gov.br>. Acessado em: 04 dez. 2010.
- RIBEIRO, Filho; FRANCISCO, José. **Controle Gerencial para Entidades da Administração**. Monografia. ESAF, 1997.
- SECCHI, Leonardo. **Modelos organizacionais e reformas da administração pública**. Revista de Administração Pública. 2009, vol.43, n.2, pp. 347-369. ISSN 0034-7612.

TRIVIÑOS, Augusto N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação.** São Paulo: Ed. Atlas, 1987.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração.** São Paulo: Ed. Atlas, 1997.

ANEXO - Roteiro de Entrevista

- Que serviços estão sob sua responsabilidade?
- Existem metas definidas?
- Você consegue atingi-las regularmente?
- Quais são as dificuldades encontradas?
- Quem são os clientes (beneficiários) diretos de seus serviços?
- Você depende de quem para executar seus serviços?
- Quais são os pontos de estrangulamento comuns?
- Quais serviços são essenciais?
- Alguém exerce pressão sobre seus serviços? Forneça detalhes.
- Você deve prestar conta de seus serviços a quem? Como se dá isso?
- Pressões políticas e/ou legais interferem no desempenho dos serviços? Quais? Como?
- Há planejamento dos serviços executados? Como ocorre? Você participa?
- No planejamento são consideradas as expectativas da sociedade e órgãos de controle? Como? Detalhes.
- No planejamento é considerado o alinhamento às políticas e projetos de outros agentes públicos?
- Como se dá o controle dos serviços executados e do atingimento das metas almejadas?
- Há uso de indicadores de desempenho? Quais? Como funciona?
- Como é a gestão dos serviços? Detalhes.

- Qual é a relação de seus serviços e setor com o Conselho Deliberativo do FAT – CODEFAT?
- Quais fatores facilitam ou dificultam o trabalho?
- Quais são as deficiências e oportunidades verificadas?
- Ocorrem descontinuidades administrativas? Detalhes.
- O quadro de pessoal é suficiente? Possui as competências e habilidades necessárias?
- Os objetivos e diretrizes da organização são comunicados claramente aos servidores?
- Há distribuição clara e uniforme das tarefas?
- Ocorre o envolvimento dos colaboradores?
- A comunicação interna e externa mostra-se pertinente/adequada? Detalhes.
- Os recursos utilizados são otimizados? Detalhes.
- As atividades seguem padrões e prazos pré-definidos? Detalhes.
- Existem padrões de excelência definidos? Como se dá o controle?
- Como você vê a eficiência dos serviços executados? Detalhes.
- As ações realizadas efetivamente contribuem para os objetivos finais almejados?
- As informações sobre desempenho são incorporadas nos processos de trabalho? Detalhes.
- Ocorrem desvios ou processos puramente ritualísticos que não agregam valor? Quais?
- Como é a estrutura de sistemas, recursos, pessoas e processos no setor de atividade e na Coordenação?
- Recebe *feedback* regular sobre os serviços executados? De quem? Como se dá? Quais os usos dessa informação?
- Idade

- Gênero
- Escolaridade
- Qual Curso (se formado em nível superior)
- Cargo
- Tempo no setor / atividade