

## A Experiência do FNDE

### Entrevista

José Henrique Paim

Secretário-Executivo do MEC

Daniel Balaban

Presidente do FNDE

### Artigos

Formalização e  
Avaliação de Estratégias

Newton Fleury

O FNDE e o Desafio  
do Fortalecimento Institucional

Irineu Frare e Marco Aurélio Ruediger

Organização e Mudança  
no Setor Público

Paulo Roberto Motta

Universidades Corporativas  
e Escolas de Governo

Vera Lúcia de Almeida Corrêa



# Gestão Pública

CADERNOS FGV PROJETOS

*Publicação periódica da FGV Projetos.  
Os artigos são de responsabilidade dos autores e não refletem,  
necessariamente, a opinião da FGV.*

**FGV PROJETOS**

Diretor Executivo	Cesar Cunha Campos
Diretor Técnico	Ricardo Simonsen
Diretor de Controle	Antônio Carlos Kfourir Aidar
Editor-Chefe	Sidnei Gonzalez
Coordenadora de Comunicação	Melina Bandeira
Assistente de Produção	Júlia Brasilico
Assistente de Programação Visual	João Renato Soares
Edição de Texto	Elisabeth Rosa
Revisora Lingüística	Gabriela Costa
Projeto Gráfico	Dulado Design
Impressão	Gráfica Nova Brasileira
Tiragem	1500 exemplares



*Instituição de caráter técnico-científico, educativo e filantrópico, criada em 20 de dezembro de 1944 como pessoa jurídica de direito privado, tem por finalidade atuar no âmbito das Ciências Sociais, particularmente Economia e Administração, bem como contribuir para a proteção ambiental e o desenvolvimento sustentável.*

**CONSELHO DIRETOR**

Sede	Praia de Botafogo, 190, Rio de Janeiro – RJ, CEP 22250-900 ou Caixa Postal 62.591 CEP 22257-970, Tel: (21) 2559-5729, <a href="http://www.fgv.br">www.fgv.br</a>
Primeiro Presidente Fundador	Luiz Simões Lopes
Presidente	Carlos Ivan Simonsen Leal
Vice-Presidentes	Sérgio Franklin Quintella, Francisco Oswaldo Neves Dornelles e Marcos Cintra Cavalcante de Albuquerque
Presidente	Carlos Ivan Simonsen Leal
Vice-Presidentes	Sérgio Franklin Quintella, Francisco Oswaldo Neves Dornelles e Marcos Cintra Cavalcante de Albuquerque
Vogais	Armando Klabin, Carlos Alberto Pires de Carvalho e Albuquerque, Ernane Galvêas, José Luiz Miranda, Lindolpho de Carvalho Dias, Manoel Pio Correa Júnior, Marcílio Marques Moreira e Roberto Paulo Cezar de Andrade
Suplentes	Alfredo Américo de Souza Rangel, Antonio Monteiro de Castro Filho, Cristiano Buarque Franco Neto, Eduardo Baptista Vianna, Jacob Palis Júnior, José Ermírio de Moraes Neto, José Julio de Almeida Senna, Marcelo José Basílio de Souza Marinho e Nestor Jost.

**CONSELHO CURADOR**

Presidente	Carlos Alberto Lenz César Protásio
Vice-Presidente	João Alfredo Dias Lins (Klabin Irmãos & Cia)
Vogais	Alberto Novo Cabaleiro Neto (Publicis Brasil Comunicação Ltda), Alexandre Koch Torres de Assis, Carlos Moacyr Gomes de Almeida, Dante Letti (Souza Cruz S/A), Domingos Bulus (White Martins Gases Industriais Ltda), Edmundo Penna Barbosa da Silva, Heitor Chagas de Oliveira, Hélio Ribeiro Duarte (HSBC Investment Bank Brasil S.A - Banco de Investimento), Jorge Gerdau Johannpeter (Gerdau S.A), Lázaro de Mello Brandão (Banco Bradesco S.A), Luiz Chor (Chozil Engenharia Ltda), Marcelo Serfaty, Marcio João de Andrade Fortes, Mauro Sérgio da Silva Cabal (IRB-Brasil Resseguros S.A), Raul Calfat (Votorantim Participações S.A), Romeu de Figueiredo Temporal (Estado da Bahia), Ronaldo Mendonça Vilela (Sindicato das Empresas de Seguros Privados, de Capitalização e de Resseguros no Estado do Rio de Janeiro), Sergio Murray (Federação Brasileira de Bancos) e Sérgio Ribeiro da Costa Werlang.
Suplentes	Aldo Floris, Gilberto Duarte Prado, Luiz Roberto Nascimento Silva, Marcelo José Basílio de Souza Marinho (Brascan Brasil Ltda), Ney Coe de Oliveira, Nilson Teixeira (Banco de Investimentos Crédit Suisse S.A), Olavo Monteiro de Carvalho (Monteiro Aranha Participações S.A), Patrick de Larragoiti Lucas (Sul América Companhia Nacional de Seguros), Pedro Aguiar de Freitas (Cia. Vale do Rio Doce), Pedro Henrique Mariani Bittencourt (Banco BBM S.A), Rui Barreto (Café Solúvel Brasília S.A) e Sérgio Lins Andrade (Andrade Gutierrez S.A).

## Editorial

**06** Gestão inovadora na administração pública  
Cesar Cunha Campos

## Entrevista

**08** com Henrique Paim e Daniel Balaban

## Artigos

**15** O FNDE e o desafio do fortalecimento institucional  
Irineu Frare e Marco Aurélio Ruediger

**18** Formalização e avaliação de estratégias  
nas Organizações do Setor Público  
Newton Fleury

**24** Mapeamento de processos: a experiência do FNDE  
Marilia Magarão e Daisy Campos

**29** Universidades corporativas e escolas de governo:  
Semelhanças, Diferenças e Tendências  
Vera Corrêa

**34** Concursos públicos: o caso do FNDE  
Leonardo Teixeira

**39** Organização e mudança no setor público:  
restrições e possibilidades  
Paulo Motta

## Gestão inovadora na administração pública

Cesar Cunha Campos

**H**á quase 20 anos, a administração pública brasileira vê-se envolvida em um profundo processo de transformação, desencadeado pela mudança da perspectiva burocrática para a gerencial. Muito já se fez no sentido de ampliar a qualidade dos serviços prestados, e também do próprio *modus operandi* das organizações públicas. Diante da crescente pressão da sociedade pela melhora da qualidade dos serviços prestados pelo Estado, a busca pelo aprimoramento tornou-se uma meta contínua.

Para produzir os resultados com a rapidez e a eficiência demandados pela sociedade, é necessário que as organizações públicas disponham de bons modelos de gestão. Muitas vezes, as melhorias percebidas pelo usuário final dos serviços são fruto não do que acontece na ponta, mas da forma como as instituições integrantes da estrutura do Estado organizam as suas operações diárias.

Um bom modelo de gestão de administração pública passa pelo atendimento de uma série de princípios, como a definição clara dos objetivos da organização, as formas de interar com os diversos públicos e a criação de mecanismos de aferição dos resultados por ela produzidos. Isso é fundamental para que ela avalie a eficiência, a eficácia e a efetividade da sua atuação, tornando-se apta a concretizar as políticas de Estado e de governo no médio e longo prazos, sempre ajustando suas ações às crescentes demandas da sociedade.

Na administração pública, a inovação depende fundamentalmente da capacidade gerencial para adotar e implementar um *modus operandi* mais ajustado às necessidades do cidadão, do Estado, do governo e também do público interno. Logo, ela não pode ser dissociada das mudanças organizacionais orientadas para o planejamento de longo prazo e o aperfeiçoamento do processo de tomada de decisão. E, para que a mudança se torne efetiva, é fundamental envolver todo o corpo funcional nas ações estratégicas da organização, assim como buscar uma permanente sinergia com o público usuário dos serviços finais.

Para inovar no serviço público, é preciso qualificar os recursos humanos e criar procedimentos que permitam documentar e supervisionar as orientações adotadas por cada órgão, de forma a ampliar sua transparência e facilitar o controle dos processos de trabalho. Isso exige o aprimoramento de todo o processo de funcionamento interno, que só pode ser alcançado por meio de um projeto concreto de modernização, que envolva o conjunto de atores abrigados sob as atividades da organização.

Neste Caderno, procurou-se discutir a inovação no setor público por meio da experiência do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Braço operacional do



Ministério da Educação, o Fundo foi criado em 1968 e responde pelo repasse dos recursos financeiros destinados ao financiamento de projetos de ensino e pesquisa, incluindo alimentação escolar e bolsa de estudos.

Alvo de inúmeras reformas regimentais e organizacionais, ao longo de seus 40 anos de existência, o FNDE acabou por se ressentir de uma ausência de identidade, o que dificultava o compartilhamento dos seus objetivos e da sua missão pelo corpo funcional. Análises realizadas internamente, em 2004, constataram que a gestão do Fundo ainda apresentava insuficiências e deficiências que comprometiam a qualidade, a eficiência e a transparência da sua atuação.

Com o objetivo de aprimorar seu modelo de administração pública, o FNDE buscou o apoio da FGV Projetos para iniciar um importante processo de fortalecimento institucional, apoiado em alguns pilares, como: I) ênfase nos resultados; II) responsabilização; III) autonomia; IV) estabelecimento de parcerias responsáveis; V) trabalho em rede; VI) utilização da informação como instrumento gerencial; VII) diálogo público; VIII) controle social; IX) monitoramento e avaliação; e X) articulação e relacionamento de alto nível com estados e municípios, com o propósito de obter maior efetividade na aplicação dos recursos do FNDE.

O trabalho conduzido pela FGV Projetos ajudou o FNDE a conhecer melhor os seus pontos fracos e fortes; a definir prioridades com base nos objetivos estratégicos; a tornar mais ágil o processo de tomada de decisão; a desenvolver uma cultura voltada para a qualidade da gestão dos processos; a aumentar de forma significativa a sua produtividade e a uniformizar procedimentos de análise técnica.

Nas próximas páginas, compartilhamos um pouco dessa enriquecedora experiência proporcionada pelo projeto implementado no FNDE. Por meio dos temas abordados neste Caderno, espera-se contribuir para um melhor entendimento de como a gestão inovadora é fundamental para a administração pública, estimulando o debate e a reflexão em torno do tema em benefício do cidadão e da sociedade. ■

## Entrevista com José Henrique Paim e Daniel Balaban

FGV Projetos

■ José Henrique Paim  
Secretário-Executivo do MEC

■  
Vice-Minister of the Ministry of  
Education (MEC)

■ Daniel Balaban  
Presidente do FNDE

■  
President of the National Educational  
Development Fund (FNDE)

### RESUMO

Se levarmos em conta o conceito da pensadora e filósofa alemã Hannah Arendt, segundo o qual “a política baseia-se no fato da pluralidade dos homens e deve organizar e regular o convívio dos diferentes e não dos iguais”, o Ministério da Educação vem se tornando um exemplo cada vez melhor para os políticos brasileiros em geral. Heterogêneo desde o princípio, tanto no que se refere à sua formação quanto no que diz respeito aos seus objetivos, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), braço operacional do MEC, já teve que lidar com diferenças internas e convive, diariamente, com os mais diversos públicos e demandas. São cerca de 1.400 funcionários, sendo que 380 de carreira, e compromissos com os ensinos infantil, fundamental, médio, técnico, indígena e especial.

### ABSTRACT

*If we consider the concept of German thinker and philosopher Hannah Arendt, according to which “politics is based on the fact of the plurality of men and should organize and regulate the relations of people of different kinds, not the same kinds” the Ministry of Education is increasingly becoming an example to Brazilian politicians in general. Heterogeneous from its roots, both regarding its formation and objectives, the National Educational Development Fund (FNDE), the operational arm of the MEC, has often had to face internal differences, and every day deals with the most diverse publics and demands. There are almost 1.400 employees, 380 of them regular full-time staff, and commitments to early childhood, basic, secondary, technical, indigenous and special education.*



Em 2004, quando o atual Secretário-Executivo Adjunto do MEC, José Henrique Paim Fernandes, assumiu a Presidência do FNDE, deu-se início a uma revolução. “Ou se reestruturava o Fundo ou a tendência era que ele minhasse”, diz. Dessa constatação em diante, muita coisa mudou. Com a parceria da FGV Projetos, foram mapeados todos os processos, houve a criação do plano de carreira, procedeu-se à renovação de pessoal, investiu-se no fortalecimento do órgão e foram definidas as responsabilidades. O resultado herdado por Daniel Balaban, Presidente do FNDE desde 2006, pode ser resumido em maiores e melhores aplicações. Com jeito simples, modestia de sobra e muito abertos ao diálogo, esses dois amigos do Rio Grande do Sul personificam parte desse trabalho. O FNDE hoje prova que política não é voto e ensina que sua tarefa é mesmo, como diz Arendt, “a busca da felicidade”.

*In 2004, when the current Deputy Executive Secretary of the MEC, José Henrique Paim Fernandes, took over the presidency of FNDE, he started a revolution. “Either we had to restructure the Fund or we would wither away,” as he puts it. Since then, much has changed. Through the partnership with FGV Projects, all the processes were mapped, a career plan was created, the staffing was revitalized, investments were made in strengthening the Fund, and responsibilities were more clearly defined. The result inherited by Daniel Balaban, president of FNDE since 2006, can be summarized in bigger and better investments in education. Straightforward, modest and open to dialog, these two friends from Rio Grande do Sul personify this work. Today’s FNDE is proof that politics can be more than just seeking votes, and teaches that its task is just as Arendt put it, “the search for happiness.”*



**FGV PROJETOS - Como foi a trajetória profissional dos senhores até este momento?**

**Henrique Paim** - Eu venho de uma longa experiência em administração pública. Trabalhei no Banco de Desenvolvimento do Estado do Rio Grande do Sul, fui Secretário Municipal de Captação de Recursos e Cooperação Internacional e Secretário Estadual de Cooperação e Planejamento em Porto Alegre. Cheguei a Brasília pelas mãos do Ministro Tarso Genro. Primeiro, fui Subsecretário da Secretaria Especial do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social da Presidência da República e, em 2004, assumi a presidência do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Trabalho como Secretário-Executivo do Ministério da Educação desde 2006.

**Daniel Balaban** - Henrique e eu nos conhecemos há 21 anos. Trabalhamos juntos no Banco de Desenvolvimento do Estado do Rio Grande do Sul. Estou há 17 anos em Brasília, dos quais 15 no Tesouro Nacional. Em 2004, quando o Henrique assumiu o FNDE, vim com ele, como diretor de ações educacionais. Desde que ele assumiu a Secretaria-Executiva do MEC, dando continuidade ao projeto que começou naquela época, sou o presidente do FNDE.

**FGV PROJETOS - Qual era a situação do FNDE quando os senhores chegaram?**

**Henrique Paim** - O FNDE tinha, e tem, um papel histórico muito importante. Afinal, é o braço operacional do MEC para a Educação Básica. É um órgão que atua de forma bastante descentralizada, no que diz respeito à destinação de recursos, ao número de escolas atendidas e ao relacionamento com as Secretarias. Além disso, lida com um público cada vez mais diverso e que abrange os níveis e modalidades da Educação Básica. Exemplo disso é o enfoque para os ensinos médio, técnico, indígena, especial, dentre outros.

Quando chegamos ao FNDE, deu-se um impasse: ou se reestruturava e se repensava o papel do órgão, ou a tendência era que o FNDE iria minguar. Foi por isso que propusemos fortalecer o órgão. A situação era exatamente essa. Ou se dava um passo à frente, rumo



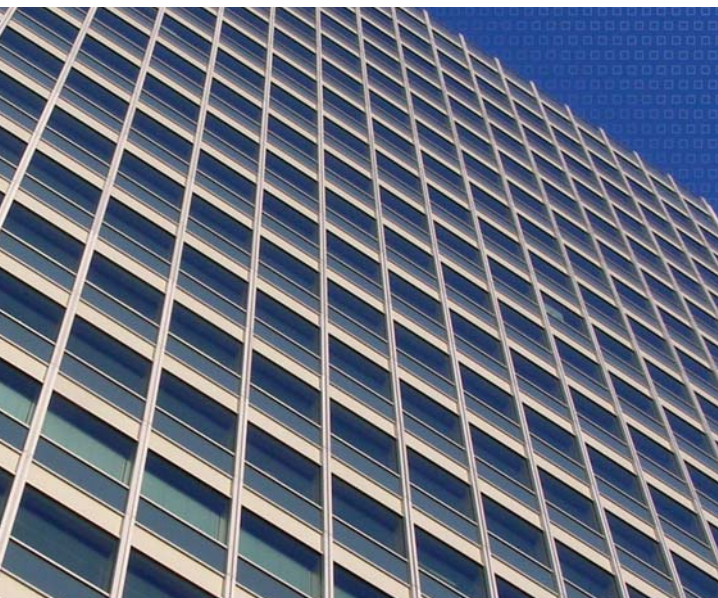
à renovação, ou não avançaríamos em nada. Mediante tais dificuldades, descobrimos que algumas instituições, como a FGV Projetos, poderiam nos ajudar.

**FGV PROJETOS - Quais eram as principais dificuldades enfrentadas na época?**

**Henrique Paim** - Parte dos servidores pleiteavam, há muito tempo, um plano de carreira. E havia diferenças entre servidores oriundos da FAE (Fundação de Assistência ao Estudante) e aqueles do FNDE, desde 1997, quando ocorreu a fusão entre esses dois órgãos. Para reverter esse quadro, estabelecemos um diálogo franco e transparente com todos os servidores.

**FGV PROJETOS - Como foi a receptividade dos funcionários às mudanças?**

**Daniel Balaban** - Toda mudança vem acompanhada do medo do novo. Os funcionários de carreira eram poucos, aqueles que vieram de outros órgãos, como a FAE e a Fename (Fundação Nacional de Material Escolar), que se fundiram e formaram o FNDE. A idade média também era mais alta que a atual. Não havia concurso, planejamento estratégico ou mapeamento de processos. Tudo isso, é claro, tinha um efeito nesses funcionários. No começo, eles se perguntavam “mas por que fazer isso agora?”, “por que mexer nisso?”. Gerou um certo desconforto, mas criamos uma linha de diálogo com todos da casa.



**Henrique Paim** - Fizemos um pacto, não escrito, em que nós nos comprometíamos a lutar pelo plano de carreira, por melhores condições de trabalho e, em troca, teríamos um maior engajamento da equipe. Sem esse pacto, não teríamos conseguido realizar as mudanças que foram realizadas. Até porque o FNDE absorveu novos programas de financiamento internacional como o Pro-med (Programa de Melhoria e Expansão no Ensino Médio) e o Proep (Programa de Expansão da Educação Profissional), que apresentavam dificuldades de gestão.

**FGV PROJETOS - O “Café com o Presidente” foi um programa desenvolvido, justamente, para conversar com os funcionários?**

**Henrique Paim** - Exatamente. No “Café”, acho que tive pelo menos umas vinte reuniões. Recebia todo tipo de servidor e sempre ouvia a pergunta “como fica a questão da nossa carreira?”. Felizmente, em 2006, o plano de carreira foi aprovado no Congresso Nacional, devido também a esse comprometimento grande dos funcionários no processo de fortalecimento do FNDE.

**Daniel Balaban** - Outro programa desenvolvido para dar conta desse intercâmbio interno foi o Ambiente Institucional. Com essas destas reuniões de integração e planejamento, os diretores de uma área falavam para os servidores de outra. E, dessa forma, todos conheciam melhor o conjunto do FNDE.

**FGV PROJETOS - E os terceirizados?**

**Daniel Balaban** - São fundamentais. São auxiliares e não exercem as atividades dos funcionários públicos, que foram concursados para participar do efetivo e fazem parte dos programas de formação e capacitação. A mesma relação se dá com os CTUs, os contratos temporários, que têm tempo determinado de atuação.

**FGV PROJETOS - O FNDE continua sendo o braço operacional do MEC?**

**Henrique Paim** - O FNDE tem o papel de órgão técnico operacional da Educação Básica, e o MEC, o da formulação, articulação e mobilização. A função do FNDE, portanto, é viabilizar políticas do MEC, que são bastante diversificadas. Em 2004, tínhamos uma missão que era o atendimento ao ensino fundamental. De lá para cá, houve uma alteração conceitual em relação à política do Ministério de Educação, agora com uma visão sistêmica, uma vez que compreende os níveis infantil, fundamental e médio. Não podemos enxergar a educação sem olhar para o todo. O atendimento hoje é global, muito mais abrangente. A missão foi alterada. Agora, pela primeira vez, o FNDE atenderá à demanda por creches, na educação infantil. Temos também o PDE-Escola, que visa monitorar o desempenho das escolas e, a partir de um diagnóstico dos desafios, melhorar os resultados no IDEB (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica). O Mais Educação, que foca no ensino em período integral, é outro bom exemplo dessa abrangência. Além da Educação Básica, consideramos, ainda, modalidades da educação, como o profissional e tecnológico. E o FNDE é o responsável por viabilizar todos esses atendimentos.

**Daniel Balaban** - No caso do PDE-Escola, há o repasse do programa Dinheiro Direto para a Escola. Também estamos investindo em um programa de formação de profissionais que objetiva o pagamento de bolsas para professores formadores. Cuidamos para que exista uma transferência legal, a fim de viabilizar todos esses processos. Hoje, apoiamos aluno, escola e professor. E todos os programas que cobrem essa matriz foram amplificados. Os livros didáticos, por exemplo, não se restringem

ao PNLEM, que é o Programa Nacional do Livro Didático para o Ensino Médio. Hoje, também temos os livros para alfabetização.

**FGVPROJETOS - O que mais mudou nesses últimos anos?**

*Daniel Balaban* - O mais importante para o serviço público é a execução direta e dentro das leis. Ele precisa fazer acontecer. A grande mudança aqui no FNDE foi exatamente isso. Passamos a executar mais e melhor. Em 2004, tínhamos um orçamento de quase R\$ 7 bilhões, e hoje praticamente dobramos esse valor. Isso só foi possível porque mostramos que somos efetivos.

*Henrique Paim* - A criação da carreira também colocou a Instituição em uma outra perspectiva. Os servidores se sentiram mais valorizados, e houve uma renovação efetiva. A mudança de gestão do órgão é um processo muito rico. Mas que, no final das contas, resume-se ao que o Daniel falou: executar mais e melhor.

**FGV PROJETOS - A execução melhorou e a arrecadação também?**

*Henrique Paim* - O salário-educação é uma contribuição social, com alíquota de 2,5%, que incide sobre o valor das remunerações pagas pelas empresas aos segurados empregados, e sua arrecadação é um bom exemplo dessa melhora. Em 2003, a arrecadação bruta girava em torno de R\$ 4 bilhões. Comparamos com o FGTS e descobrimos que tínhamos um potencial de arrecadação muito maior. Havia uma inconsistência no cálculo do repasse da arrecadação, uma deficiência grande na apuração. Em 2005, começou a mudar, e, em 2007, arrecadaram-se com o salário educação mais de R\$ 7 bilhões, sem aumentar nenhuma alíquota. Foi preciso enfrentar a gestão da arrecadação e ampliar a transparência para a Receita Federal.

**FGV PROJETOS - Que outros exemplos de transparência ajudaram a executar mais e melhor?**

*Daniel Balaban* - A alimentação escolar, por exemplo. Enquanto os municípios não fazem a prestação de contas, não podemos repassar os novos recursos. Em 2005, 1.800 municípios teriam os recursos suspensos por causa disso. Fizemos, então, um trabalho com as comunidades. Colocamos os nomes de todos os municípios no site e noticiamos na "Voz do Brasil". Anunciamos em rádios locais, jornais regionais, e buscamos a participação direta da população. Além disso, conclamamos a sociedade a cobrar os seus prefeitos. Em 2007, na época da primeira parcela do repasse de recursos para alimentação, apenas 17 municípios não haviam apresentado a prestação de contas, e nossa meta é chegar a 0. E, hoje, com a melhor aplicação dos recursos, as escolas públicas não têm merenda, têm comida. Para atingir esse resultado, o envolvimento dos cidadãos foi fundamental. Atualmente, se você entra no site do FNDE, fica sabendo até quantos computadores repassamos para cada escola. Se a mãe do aluno vai até lá e não os encontra, pode e deve denunciar.

**Henrique Paim** - Outro ponto relevante diz respeito às compras governamentais, nas quais o FNDE é referência. Em 2004, gastavam-se cerca de R\$ 6 milhões. Hoje, são R\$ 400 milhões, sem nenhum questionamento dos órgãos de controle. E coisas como essa só foram possíveis graças ao mapeamento dos processos, ao comprometimento da equipe; enfim, ao fortalecimento da Instituição. Em 2007, para equipar os laboratórios de informática, compramos 120 mil computadores completos, com tela LCD e wireless, por R\$ 750 cada: entregues, instalados e com garantia de três anos. O pagamento só é feito depois que o diretor confirma que tudo está funcionando direito. No caso dos livros didáticos, temos para o ensino médio e fundamental. E o orçamento continua quase o mesmo, mas fizemos uma boa negociação com as editoras para a compra dos livros. O pregão eletrônico influencia muito nas compras governamentais, em diferença de preço e no volume total, especialmente nas compras em TI. Mas fica difícil quantificar essa melhora, porque não temos mais o padrão de comparação. No primeiro ano, muito provavelmente, houve uma redução de 30% a 40%. Acontece que agora a proposta orçamentária fica mais aderente.

**FGV PROJETOS - Dentre os novos projetos, como a ouvidoria, o “Café com o Presidente” e mapeamento de processos, quais se mostraram mais eficientes?**

**Daniel Balaban** - Todos apresentaram bons resultados. O mapeamento de processos, em vários níveis, é de extrema importância. Algumas áreas já fazem até um mapeamento permanente graças a uma ferramenta nova chamada Aries. Com ela, podemos redesenhar os processos das alterações.

**Henrique Paim** - Outro projeto interessante é o Caminho da Escola. Antes, o FNDE financiava a compra dos veículos para transporte escolar, e isso dava brecha para

eventuais desvios de recursos. Agora, desenvolvemos uma fórmula muito inteligente, também para a redução de custos. Com ela, ganhamos com redução de custos e melhora na especificação dos veículos. Hoje, o FNDE faz o registro de preços, por meio de pregão eletrônico, as escolas aderem ao programa e adquirem o veículo via empréstimo com o BNDES. Dessa forma, o dinheiro vai direto para o fornecedor. Foi um projeto muito interessante, e a FGV Projetos realizou também um estudo de mercado para esse projeto, coordenado presencialmente pelo diretor técnico Ricardo Simonsen.

“*O mais importante para o serviço público é a execução direta e dentro das leis. Ele precisa fazer acontecer.*”

*Daniel Balaban*

clara de responsabilidades, as Secretarias ficam livres apenas para pensar nos projetos e deixam que o FNDE cuide da execução. Elas não tinham estrutura para cuidar de todos os processos.

**FGV PROJETOS - Quais experiências do FNDE podem ser reproduzidas?**

**Henrique Paim** - O governo tem consciência do que acontece no MEC e vem nos consultando sobre os projetos que estão sendo implantados. Conseguimos completar um ciclo de planejamento e gestão. Nossa capacidade de análise foi reforçada, e criamos sistemas de planejamento de ações. Tudo isso pode ser reproduzido.

**FGV PROJETOS - Como é feito o atendimento ao público?**

**Daniel Balaban** - Criamos um atendimento institucional. Antes, o cidadão, o prefeito e os deputados não sabiam para onde se dirigir. Existia um acesso não autorizado a todas as áreas. Hoje, existem áreas especiais para o atendimento dessas diferentes demandas.

**FGV PROJETOS - Como está o alinhamento estratégico entre MEC e FNDE?**

**Daniel Balaban** - Cada vez melhor. Eu costumo dizer que o FNDE consegue realizar o sonho das secretarias. Elas falam “quero isso”, e nós colocamos o projeto em prática. Hoje, com essa divisão mais

O cidadão pode entrar em contato via telefone ou e-mail. Agora, também estamos criando uma ouvidoria. Vamos até sair do 0800-padrão do Ministério para criar um número próprio.

**FGV PROJETOS - Olhando para o passado, o que poderia ter sido feito de uma outra forma?**

*Henrique Paim* - Difícil dizer, porque na administração pública o processo de melhoria é permanente, dinâmico e contínuo.

*Daniel Balaban* - Existe início, mas não final. Tem de saber para onde se quer ir e de que forma você quer chegar.

*Henrique Paim* - O mapeamento de processos foi uma lição, mas é preciso mapear o processo de ponta a ponta, desde sua formulação até a sua execução. Hoje, se pudéssemos fazer de novo, seria dessa forma. Mas agora estamos em busca dessa maior integração na segunda etapa. É um eterno aprendizado. Os investimentos em TI criaram um novo padrão no MEC na relação com estados, municípios, secretarias, escolas, universidades. É preciso apresentar um plano de ações de quatro anos para se ter apoio. Tudo tem que estar integrado, relacionado. São sistemas complexos que precisam de transparência, e o grande

desafio é incorporar essas mudanças e inovações entre as equipes técnicas.

*Daniel Balaban* - Até porque o processo de formulação dos projetos se dá pela experiência. As equipes se reúnem, e cada uma dá a sua contribuição. O FNDE, por exemplo, pode ajudar porque sabe que investir desse ou daquele jeito dá mais resultados.

*Henrique Paim* - Para nós, um sistema educacional eficiente fundamenta-se sobre quatro pilares: gestão e planejamento; avaliação e análise; financiamento; e formação de professores. Isso tudo possibilitou um mapeamento da realidade educacional brasileira que,

por meio do IDEB, por exemplo, torna possível incentivar e apoiar unidades escolares mais carentes. Antigamente, a tendência era atender primeiramente as melhores escolas, uma vez que justamente essas eram capazes de apresentar projetos novos.

*Daniel Balaban* - E é fundamental uma avaliação contínua. Tem gente que não gosta de ser avaliado, mas a vida é uma eterna avaliação, não é? ■

“*Para nós, um sistema educacional eficiente fundamenta-se sobre quatro pilares: gestão e planejamento; avaliação e análise; financiamento; e formação de professores.*”

*Henrique Paim*

# O FNDE e o desafio do fortalecimento institucional

Irineu Frare e Marco Aurélio Ruediger

## ■ Irineu Frare

Mestre em Administração Pública pela EBAPE/FGV. Professor nos cursos de pós-graduação da FGV, professor-tutor da FGV Online e consultor da FGV Projetos.

Masters in Public Administration from EBAPE/FGV. Professor in postgraduate courses at FGV and consultant at FGV Projetos.

## ■ Marco Aurélio Ruediger

Doutor em Sociologia pelo Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro – IUPERJ, mestre em Urban Policy Analysis and Management pela New School for Social Research, de Nova York. Professor adjunto e pesquisador da EBAPE/FGV. Consultor em projetos de desenvolvimento institucional pela FGV Projetos para o governo federal brasileiro e coordenador do projeto de modernização do FNDE.

Doctorate in Sociology from the Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro (IUPERJ), Masters in Urban Policy Analysis and Management from the New School for Social Research, New York. Assistant professor and researcher at EBAPE/FGV. Consultant in institutional development projects for FGV Projetos with the Brazilian federal government and coordinator of the project to modernize the National Educational Development Fund (FNDE).

## RESUMO

O processo de mudança organizacional traz à tona características pouco claras no cotidiano de uma instituição ou empresa. Ele permite, por exemplo, a identificação de particularidades sobre aspectos culturais, que, via de regra, não são tidos como relevantes dentro de uma abordagem predominantemente utilitarista. Neste artigo, discute-se uma outra abordagem para a questão, por meio da experiência do Projeto de Fortalecimento Institucional do FNDE (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação). Implementada com o apoio da FGV Projetos, a iniciativa mostrou que, no processo de mudança, é importante considerar tanto os elementos de ordem estrutural quanto os de ordem cultural, cuja relação deve ser entendida de forma dinâmica, e não dicotômica.

## ABSTRACT

*The process of organizational change involves characteristics that are not always clear in the daily routine of an institution or firm. It permits, for example, the identification of particularities about cultural aspects that as a rule are not seen as relevant within a predominantly utilitarian approach. In this article we discuss another approach to the question, through the experience of the Project for Institutional Strengthening of the FNDE (National Educational Development Fund). Implemented with the assistance of FGV Projetos, this initiative showed that in the process of change it is important to consider both structural and cultural elements, whose relationship must be understood in a dynamic fashion, not as a dichotomy.*

## INTRODUÇÃO

Em 2004, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) iniciou uma fase importante em sua história, com o início do seu Projeto de Fortalecimento Institucional. Empreendida em conjunto com a FGV Projetos, a iniciativa tinha como objetivo a modelagem de uma organização mais efetiva no cumprimento de sua missão. Para isso, contemplava a realização de um planejamento estratégico; a modernização administrativa da organização, com um novo modelo de gestão e revisão dos processos; a capacitação de seus servidores; a modernização das áreas de material e patrimônio; a assessoria à criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB); a estruturação de uma ouvidoria e a implementação de um sistema integrado de gestão de recursos humanos.

Com um objetivo dessa envergadura, os atores-chave do processo (a direção do FNDE com apoio da FGV Projetos) verificaram a importância de incorporar ao trabalho instrumentos e métodos que contemplassem tanto elementos estruturais da organização (processos, normas etc.) como elementos de ordem cultural (valores, percepções). Essa metodologia de trabalho sustentou todo o desenvolvimento do Projeto de Fortalecimento Institucional do FNDE, caracterizando-se como um *case* de sucesso nos processos de mudança organizacional em órgãos públicos.

## CONTEXTO DA MUDANÇA

O FNDE foi criado como uma autarquia federal vinculada ao Ministério da Educação, por intermédio da Lei 5.537, de 21 de novembro de 1968. Atualmente, essa organização tem como finalidade repassar recursos financeiros direcionados para o financiamento de projetos de ensino e pesquisa, incluindo alimentação escolar e bolsas de estudos.

Ao longo de seus 38 anos de existência, o FNDE passou por inúmeras reformas regimentais e organizacionais. Essas mudanças, que incluem, entre outros pontos, a incorporação de outras organizações, parecem ter gerado, internamente, uma pluralidade de subculturas, que são compartilhadas por grupos com diferentes visões e valores acerca da instituição.

Um dos momentos-chave que precisam ser destacados é o da incorporação da FAE (Fundação de Assistência ao Estudante). A FAE era uma organização que

possuía uma estrutura organizacional consolidada, com plano de carreira, salários mais competitivos, ampla cesta de benefícios e um *ethos* corporativo mais forte do que existia no FNDE. Assim, a incorporação trouxe uma

instituição mais estruturada para dentro de

uma que ainda estava em fase de insti-

tucionalização. Nesse processo,

os valores culturais dos servi-

dores do órgão incorporado

se cristalizaram no senti-

do de diferenciar-se dos

servidores do FNDE.

Em outras palavras, a

incorporação da FAE

parece ter fortalecido,

entre seus servidores,

valores identificados como

opostos aos do FNDE.

Além da incorporação

da FAE, outras ocorreram, como a

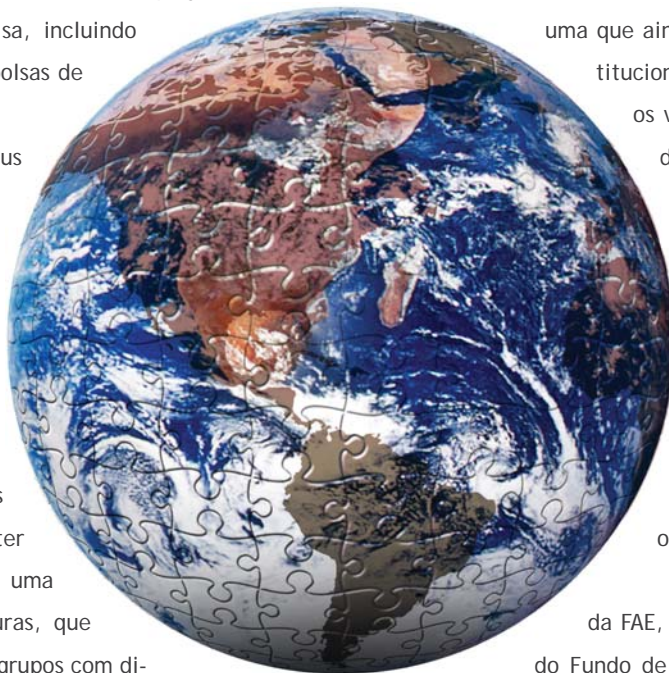
do Fundo de Fortalecimento da Escola

(Fundescola), do Programa de Expansão da Edu-

cação Profissional (PROEP) e do Programa de Melhoria

e Expansão do Ensino Médio (PROMED). Essas incorpo-

rações resultaram, até 2004, na seguinte distribuição





de funcionários na instituição: servidores de carreira do FDNE (19,45%); servidores de carreira da extinta FAE (13,24%); servidores comissionados (1,52%); funcionários terceirizados (45,42%); e funcionários de contrato temporário da União (8,76%).

Essa pluralidade de funcionários gerava dificuldade em estabelecer uma instituição com identidade única. A ausência dessa identidade era vista como um problema central no desenvolvimento das atividades do FNDE, de modo que os objetivos e a missão não eram devidamente compartilhados e reafirmados no interior da organização. Ciente das dificuldades e focados em estabelecer uma identidade para o FNDE, a direção dessa instituição, em conjunto com a FGV, adotou instrumentos para transformar o processo de mudança organizacional, ora em curso, em um projeto transparente e participativo.

Para isso, foram estruturados ciclos de palestras “O FNDE fala para o FNDE” e reuniões como o “Café com o Presidente”. O primeiro tinha por objetivo fazer cada

área da organização se apresentar às outras. Já no “Café com o Presidente”, o presidente do FNDE procurava discutir com pessoas de diversas áreas questões de interesse dos servidores. Ambas as iniciativas foram aceitas e elogiadas pelo corpo funcional do FNDE. Já no processo de consultoria, o projeto de fortalecimento institucional utilizou-se de grupos focais, pesquisas e *workshops* para aculturamento do processo de mudança.

Todo esse esforço no sentido de se estabelecer um processo participativo e transparente tinha como norte, além da construção de uma identidade, mitigar os fatores de incerteza e falta de comunicação, que são elementos críticos em um processo de mudança. A adoção de uma postura transparente e planejada contribuiu para que os atores envolvidos no processo compreendessem as razões das mudanças que foram desencadeadas, além de diminuir as inseguranças geradas pelas incertezas inerentes ao processo.

## CONCLUSÃO

O que se pode concluir da experiência do FNDE é que uma mudança organizacional demanda ações de ordem subjetiva, lúdica, como as palestras e reuniões de ambientação institucional. Concomitantemente, também requer uma ação que sustente tais transformações culturais. No FNDE, observou-se que essa ação sustentadora residia, do ponto de vista dos servidores, no plano de carreira, que viria para superar as idiosincrasias de identidades e, conseqüentemente, homogeneizar as diferentes estratégias de ação dos indivíduos, de forma mais permanente.

O projeto de fortalecimento institucional mostrou, também, que nos processos de mudança organizacional devem ser levados em conta elementos de ordem estrutural e cultural. Para isso, é importante recorrer a instrumentos e técnicas participativas, como *workshops*, grupos focais e pesquisas quantitativas e qualitativas sobre a percepção dos *stakeholders* acerca do processo de mudança. Associadas a um plano interno de comunicação, essas técnicas e instrumentos devem nortear os processos de modernização institucional como elementos vertebradores nesse tipo de intervenção. ■

## Formalização e avaliação de estratégias nas organizações do setor público

Newton Meyer Fleury



■ Newton Meyer Fleury ■

Doutorando pela COPPE/UFRJ, mestre em Gestão Empresarial pela EBAPE/FGV, professor da Faculdade de Administração, Ciências Contábeis e Turismo, da Universidade Federal Fluminense (UFF), e Conferencista da EBAPE/FGV.

*Is studying for his doctorate at COPPE/UFRJ and has a Masters in Business Administration from EBAPE/FGV. He is a professor at the School of Administration, Accounting and Tourism of Fluminense Federal University (UFF) and a participant in conferences at EBAPE/FGV*

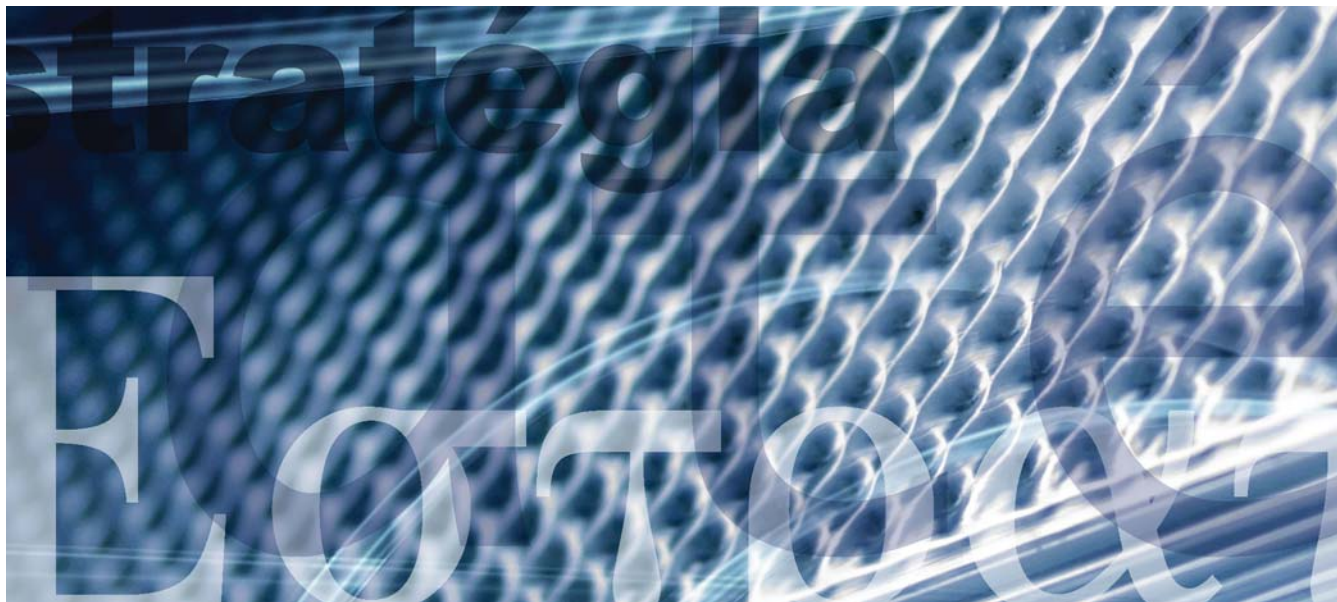
## RESUMO

Este artigo tece considerações sobre a evolução da gestão estratégica nas empresas de uma forma geral, enfatizando as particularidades de sua aplicação nas instituições do setor público. O trabalho relata a experiência desenvolvida no Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), autarquia do Ministério da Educação, que resultou na formulação de sua estratégia para o biênio 2005/2006, ressaltando a forma de condução do processo de planejamento estratégico por meio de uma agenda construída coletivamente, com participação ativa dos quadros da Instituição. Finalmente, demonstra a utilização de métodos clássicos de formulação de estratégias, tais como a matriz SWOT, a orientação do modelo do negócio por missões e a formulação de objetivos e metas a partir de perspectivas (*balanced scorecard*), aplicados ao setor público.

## ABSTRACT

*This article discusses the evolution of strategic management in companies in a general way, stressing the particularities of its application in public-sector institutions. It reports on an experience in the National Educational Development Fund (FNDE), part of the Ministry of Education, that resulted in the formulation of its strategy for the 2005-2006 biennial. In this respect, it focuses on the conduction of the strategic planning process through an agenda assembled collectively with the participation of the entity's entire staff. Finally, it demonstrates the use of classic methods of formulating strategy, such as the SWOT matrix, orientation of the business model by missions and the formulation of objectives and targets based on perspectives (*balanced scorecard*), as applied to the public sector.*





## A EVOLUÇÃO DA GESTÃO ESTRATÉGICA

As obras contemporâneas sobre estratégia empresarial são consensuais a respeito dos fundamentos básicos nos quais ela deve estar alicerçada: formulação da missão (a razão de ser da organização), estabelecimento de uma visão (onde e como a instituição deseja estar em um determinado horizonte), e determinação dos seus valores essenciais (as “regras morais” que norteiam a conduta dos seus membros), conforme definem autores como Bryson (1995), Certo e Peter (1993) e Johnson e Scholes (1999), entre outros.

A teoria da administração como disciplina autônoma de conhecimento surgiu no início do século XX e, desde os seus primórdios, considerou o planejamento como uma de suas funções básicas. Entretanto, no nível estratégico, o tema só ganhou consistência acadêmica a partir da década de 1950 (Certo e Peter, 1990). Foi quando surgiram as primeiras abordagens conceituais sobre estratégia no âmbito empresarial, dentre as quais devem ser destacadas as contribuições pioneiras de Drucker (1954), Chandler (1962) e Ansoff (1965). A partir delas, o pensamento estratégico desenvolveu-se ao longo das últimas décadas, e tais atividades passaram a gozar de imenso prestígio nos meios acadêmicos e empresariais, especialmente ao longo da década de 70.

As idéias sobre estratégia, contudo, passaram por um período de crise e de relativo descrédito nos anos 80. Isso, principalmente, por causa do fracasso na passagem dos planos à ação, em um grande número de empresas, devido à falta de uma formulação objetiva a respeito de como implementar o que havia sido planejado (Glaister e Falshaw, 1999). Mas a estratégia voltou a ser considerada um valioso instrumento de agregação de valor para as empresas, ao longo da década de 1990, especialmente a partir de novas abordagens de formulação, implementação e avaliação objetiva de resultados, apoiadas em métodos como o *balanced scorecard* - BSC (Kaplan e Norton, 1997).

Todas essas inovações vieram sintonizadas com os novos padrões da gestão contemporânea, centrados na inovação, na resposta rápida às demandas do ambiente externo, na flexibilidade organizacional e no maior envolvimento dos quadros organizacionais com o planejamento estratégico. Como decorrência, conforme postulado por autores como Bryson (1995), a formulação da estratégia tornou-se um processo cada vez mais contínuo e dinâmico, que, conforme veremos na próxima seção, difundiu-se também no setor público.



## A GESTÃO ESTRATÉGICA NO SETOR PÚBLICO

Até o início dos anos de 1980, segundo Bryson (1995), o planejamento estratégico no setor público voltou-se, primariamente, para as organizações militares e para o apoio à formulação de políticas de governo em larga escala. Somente nos últimos 25 anos é que tais práticas de gestão foram levadas para um espectro mais amplo de instituições públicas, no contexto das reformas dos órgãos do Estado conduzidas sob o foco do “modelo gerencial puro”, conforme definido por Abrucio (1997). A partir de tal modelo, a gestão pública passou a caracterizar-se por uma “despolitização”, aliada à ênfase no conceito de eficiência governamental.

No âmbito da estratégia, a orientação gerencial resultou na proposta de dois instrumentos para a transformação dos modelos de gestão: a orientação administrativa por missões e a antecipação das tendências a partir de uma atividade não confinada à burocracia, envolvendo a sociedade e incorporando os novos padrões à cultura dos funcionários (Osborne e Gabler, 1994).

É preciso observar, contudo, que existem diferenças significativas entre as organizações públicas e privadas quanto às prioridades da gestão estratégica. Ao contrário do que acontece no setor privado, as organizações públicas não buscam apenas o lucro e a satisfação dos acionistas, mas sim a geração de valor para a sociedade, por meio do fortalecimento de fatores como o emprego e a segurança.

Conseqüentemente, nas organizações públicas, os indicadores de desempenho devem ir além do espectro tradicional de controle, centrado na eficácia e na eficiência interna, ampliando-se no sentido da avaliação dos resultados das ações associadas à efetividade das políticas públicas. Ou seja, as ferramentas formais de controle, tradicionalmente utilizadas pela iniciativa privada, devem ser substituídas por um outro instrumento: a avaliação das políticas públicas (Gilbert, 1989).

## A EXPERIÊNCIA DESENVOLVIDA NO FNDE

A formulação do Plano Estratégico do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), para o biênio 2005/2006, foi uma agenda construída coletivamente, com participação ativa dos quadros da instituição, provenientes de unidades funcionais das áreas finalísticas e de apoio, além dos membros da sua Direção. Uma das características relevantes do processo foi a formulação da estratégia de forma dinâmica e contínua, por meio da realização de oficinas de trabalho sucessivas, com o resultado produzido em cada uma delas se constituindo em subsídio para a sessão subsequente.

Com tal abordagem, buscou-se conferir dinamicidade e continuidade ao processo de planejamento. Já o envolvimento de quadros funcionais dos vários níveis da hierarquia atendeu às recomendações contemporâneas quanto à gestão estratégica: criar um processo no qual o pensamento e a ação estratégica constituem elementos mais importantes que o próprio plano resultante do processo, devendo, portanto, permear toda a organização, garantindo, assim, sua perenidade e constante atualidade. As atividades desenvolvidas resultaram em um conjunto de direcionadores estratégicos, com a formulação da missão, da visão de futuro e dos valores que devem nortear o comportamento da instituição e de cada um de seus membros.

A condução do processo de planejamento no FNDE seguiu os preceitos tradicionais das escolas relacionadas ao tema, avaliando as condições ambientais internas e externas à Instituição, formulando estratégias condicionadas por orientações prévias quanto à sua missão e visão de futuro, e apoiadas em valores internos e mandatos decorrentes das políticas governamentais na área de educação.

Tendo como base os conceitos relacionados à formulação de estratégias a partir de perspectivas do ambiente do negócio, presentes em metodologias como

o BSC (Kaplan e Norton, 1997), foram, então, estabelecidos 21 objetivos estratégicos de desempenho, distribuídos dentro de quatro perspectivas: I) desempenho institucional global; II) macroprocessos finalísticos; III) macroprocessos de apoio à missão crítica da organização; e IV) evolução da instituição.

Cabe salientar que, na aplicação do método BSC, especialmente nas suas duas primeiras perspectivas associadas a resultados, clientes e produtos, houve preocupação em adequar a formulação dos objetivos e metas ao papel da Instituição como agente na execução das políticas públicas de governo na área da educação.

Dessa forma, a primeira perspectiva, quanto a resultados, contemplou objetivos e metas associados ao desempenho institucional do FNDE no contexto dos mandatos governamentais associados à política educacional. Quanto à dimensão de clientes e produtos, o planejamento focalizou as ações corporativas associadas aos seus processos finalísticos (o “produto” da Instituição): gestão de captação de recursos, gestão de ações educacionais por transferências voluntárias, gestão de ações educacionais por transferências automáticas, gestão de ações educacionais por execução direta, gestão de programas de cooperação técnica e acordos internacionais, e articulação institucional para viabilização de ações educacionais.

A capacitação dos servidores da instituição para dar continuidade ao processo de planejamento estratégico foi uma decorrência natural dos objetivos de desempenho estabelecidos. Nessa linha, os quadros que constituíram a Rede do FNDE foram capacitados para a operacionalização do fortalecimento institucional, com ênfase nas metodologias e ferramentas de planejamento, e na habilidade para visualizar, contextualizar e integrar a Instituição à política educacional, ao planejamento governamental global e ao orçamento público.

## CONCLUSÃO

A aplicação da gestão estratégica nas organizações públicas é plenamente factível, desde que a cultura predominante favoreça a adoção de procedimentos centrados na racionalidade do processo de gestão.

A implementação de tais procedimentos nas organizações públicas tem o mesmo grau de complexidade que nas empresas privadas, nas perspectivas do desenvolvimento institucional, do cliente, dos processos internos e do aprendizado e crescimento. Entretanto, apresenta uma conotação bastante diferente quando observada a perspectiva dos resultados, dado que estes devem contemplar a sua contribuição para a efetividade das políticas públicas estabelecidas pelo governo.

A experiência do FNDE, cuja gestão estratégica foi conduzida de forma participativa e abrangente, atendendo à manifestação explícita de sua alta administração, demonstra a viabilidade de se criar um produto final: o plano estratégico, refletindo uma visão ampla e consensual proveniente do corpo da organização.

Demonstra, ainda, que métodos de gestão tradicionalmente utilizados e consagrados nas empresas privadas também podem ser aplicados, com êxito, nas organizações públicas, dependendo tão-somente da vontade política dos dirigentes e do envolvimento efetivo dos quadros institucionais no empreendimento. ■■

# Mapeamento de processos: a experiência do FNDE

Marília Magarão e Daisy Campos

## Marília Magarão

Doutoranda em engenharia de produção pela COPPE/UFRJ, mestre em Administração Pública pela EBAPE/FGV. Professora da FGV em diversos programas abertos e *in company* e consultora de organizações públicas e privadas em análise organizacional.

*Doctorate in Production Engineering from COPPE/UFRJ, Masters in Public Administration from EBAPE/FGV. Professor at FGV in several general and in-company programs and consultant to public and private organizations in organizational analysis.*

## Daisy Campos

Mestre em Administração de Empresas pela Fundação Getúlio Vargas (FGV) - RJ e especialista em Gestão de Negócios e Tecnologia pela FGV - RJ. Consultora de empresas dos setores público e privado em modernização organizacional, com aplicação dos conceitos de gestão por processos de negócio. Projetos desenvolvidos para o setor financeiro, industrial, público, de saúde, de previdência privada e de telecomunicações.

*Masters in Business Administration from Fundação Getúlio Vargas (FGV) - RJ and specialization in Business and Technology Management from FGV - RJ. Consultant to government and private companies on organizational modernization, with application of the concepts of management by business processes. Has worked on consulting projects in the financial, industrial, public, health, private pension and telecommunications sectors.*

## RESUMO

O mapeamento de processos no Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) foi iniciado juntamente com o exercício de planejamento estratégico, dentro de um projeto maior de modernização. A utilização de metodologia participativa permitiu a discussão sobre o alinhamento entre a visão estratégica e os processos, desde o início, de forma a reduzir tensões e impactar, de fato, o modelo de gestão.

O estudo dos processos de trabalho sempre esteve em pauta nas empresas públicas e privadas. Constituiu-se em ferramenta de decisão que permite o aumento de produtividade pelo uso de tecnologias e pelo atendimento à variação constante nas intenções e desejos dos intervenientes. Sendo um projeto que envolve todo o corpo organizacional, certamente se depara com dificuldades de várias naturezas: descrença, resistência à mudança, pouco interesse em compartilhar informação, dentre outras. O uso de metodologia que minimize esses efeitos é fator decisivo de sucesso.

## ABSTRACT

*The mapping of processes in the National Educational Development Fund (FNDE) was initiated along with a strategic planning exercise, within a larger project for modernization. The use of a participative methodology permitted discussion of the alignment between the strategic vision and the processes to achieve that vision, from the outset, as a way to reduce tensions and have a real impact on the management model.*

*The study of working processes has always been important in government organizations and private companies. It is a decision-making tool that enables increased productivity through the use of technologies and by balancing the constant variations in the intentions and desires of participants. As a project involving the entire staff, it certainly runs into various difficulties - skepticism, resistance to change and hesitance to share information, among others. The use of a method that minimizes these effects is a decisive factor for success.*



## INTRODUÇÃO

O estudo dos processos de trabalho sempre esteve em pauta nas empresas públicas e privadas, com o objetivo de aumentar o desempenho das equipes e da organização como um todo. Em cada momento da evolução da administração, a análise dos processos foi vista sob perspectivas diferentes, tais como a tarefa, os movimentos do trabalhador, a qualidade, a automação, e outras mais. Resultados efetivos nesse campo podem ser constatados pelas experiências da Qualidade Total e da Reengenharia, vertentes gerenciais que fundamentam a gestão por processos, cuja ferramenta principal é o mapeamento.

A gestão por processos consiste em um aparato metodológico para a modelagem organizacional, o qual permite que decisões sejam tomadas a partir do entendimento dos processos. Chamamos de mapeamento à representação gráfica dos processos, segundo uma linguagem convencionada. Os processos refletem a forma de agir da organização. Já o mapeamento significa a representação gráfica da ação da empresa.

As ferramentas de gestão que singularizam o gestor público são a estrutura e a distribuição orçamentária. O mapeamento dos processos tem sido utilizado como o principal instrumento de modelagem da estrutura, para distribuir o trabalho e alocar equipes e recursos em áreas de responsabilidade. A estrutura permite a leitura vertical da organização, a partir de níveis hierárquicos. Demonstra a distribuição de trabalho e responsabilidades com atribuições claramente delimitadas, mas propicia uma excessiva fragmentação dos processos em áreas funcionais.

No contexto da estrutura, visualizar e coordenar as atividades para o atendimento às demandas por parte de beneficiários, cada vez mais exigentes, tornou-se uma árdua atividade para o corpo executivo e técnico das organizações. O mapeamento dos processos permite a leitura horizontal das organizações, que anula a fragmentação, e a alocação de equipes e recursos ao longo dos processos e na direção dos beneficiários.



## CONCEITO DE PROCESSO

O conceito de processo está associado à idéia de fluxo, numa dinâmica sistêmica de entrada, processamento e saída. Para Hammer e Champy (1994), o processo representa um grupo de atividades efetuadas logicamente e produz bens ou serviços de valor para o cliente. Macedo-Soares (1996, p. 7) utiliza a definição dada pela Xerox Corporation, segundo a qual um processo é uma seqüência integrada de atividades, que começa na percepção das necessidades dos clientes externos e internos e termina com o atendimento/superação de suas expectativas, agregando valor ao seu próprio negócio.

Processos gerenciais possuem um peso tão grande quanto os de produção e podem ter grande impacto no desempenho da organização. São várias as classificações sobre processo existentes na literatura. Para efeito didático, consideramos três categorias de análise:

- ✓ **PROCESSOS OPERACIONAIS:** *respondem às demandas dos clientes externos por bens ou serviços;*
- ✓ **PROCESSOS CORPORATIVOS:** *são processos de suporte aos processos operacionais e respondem às expectativas da organização como um todo. Podemos citar como exemplos os processos relativos à gestão financeira e à fixação de políticas e o incentivo à renovação institucional;*
- ✓ **PROCESSOS GERENCIAIS:** *são os processos de monitoramento e avaliação, estabelecimento e manutenção de infraestrutura de relacionamentos.*

## O MAPEAMENTO DE PROCESSOS NO FNDE

O mapeamento de processos para o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) começou concomitantemente ao exercício de planejamento estratégico. Essa medida permitiu a discussão sobre o alinhamento entre a visão estratégica e os processos, desde o início do projeto de modernização.

Um dos produtos do planejamento estratégico foi a Árvore de Macroprocessos, primeira camada de detalhamento, que deu origem ao desdobramento dos processos em camadas. Assim, o projeto de mapeamento para o FNDE seguiu as seguintes etapas:

### ✓ DEFINIÇÃO DA METODOLOGIA DE MAPEAMENTO E CAPACITAÇÃO DE EQUIPES DO FNDE

O objetivo foi transferir para o FNDE a tecnologia de mapeamento. Foram elaboradas as convenções de uso de diagramas com suas notações exclusivas, a partir da escolha e padronização da ferramenta eletrônica de suporte ao mapeamento;

### ✓ ANÁLISE DO CONTEXTO

Identificação e interpretação das expectativas, possibilidades de melhorias e percepção sobre oportunidades de melhorias dos macroprocessos, pela equipe do FNDE;

### ✓ DETALHAMENTO DOS MACROPROCESSOS

Para cada macroprocesso constante da árvore, foram feitos detalhamentos em duas dimensões: visão macro de processo (segunda camada de detalhamento) e visão de fluxo de atividades (terceira camada de detalhamento). O foco de mapeamento foi a situação vigente no momento da realização do projeto;

### ✓ DESCRIÇÃO DAS ATIVIDADES

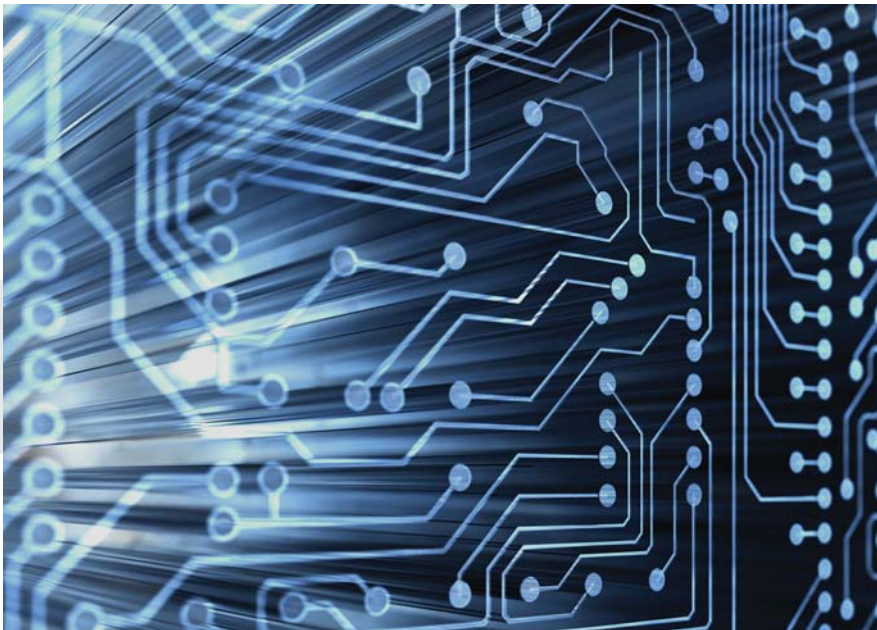
Para cada atividade dos fluxos de trabalho, foram elaboradas as descrições dos procedimentos e das regras de execução e indicação dos sistemas eletrônicos utilizados;

### ✓ IDENTIFICAÇÃO DOS SISTEMAS ELETRÔNICOS E LEGISLAÇÃO

Para cada atividade dos fluxos, foram indicadas as legislações e os sistemas de informação estruturados utilizados como suporte à sua execução;

### ✓ VALIDAÇÃO

Todos os fluxos mapeados com a equipe executora foram submetidos à validação pela gerência e pela Comissão Gestora do Contrato;



#### ELABORAÇÃO DO PLANO DE MELHORIAS IMEDIATAS

As melhorias imediatas foram identificadas ao longo do mapeamento, contemplando as mudanças correspondentes ao escopo de decisão do grupo de análise (FNDE e consultores) e que poderiam ser implementadas imediatamente ou num prazo máximo de três meses. Esse plano consolidou a especificação das melhorias, a indicação da equipe responsável pela implementação, os prazos de execução e as negociações necessárias para a implementação;

#### ELABORAÇÃO DO PLANO DE MELHORIAS PLANEJADAS

As melhorias identificadas durante o mapeamento e as propostas de mudança que apresentavam maior impacto em tempo (superior a três meses) foram especificadas num plano para implementação futura. Desse plano, as sugestões que dependiam de tecnologia foram incorporadas ao plano diretor de tecnologia. Nos outros casos, responsáveis foram indicados para a implementação.

No FNDE, percebemos que nossa contribuição possibilitou a redução da distância entre as áreas funcionais, proporcionada pelas reuniões de mapeamento, que foram organizadas para agrupar áreas executoras em torno dos processos. Ela também permitiu que as áreas com maior potencial de interferência nos processos participassem das reuniões de mapeamento. Por fim, contribuiu para que os funcionários ampliassem seu conhecimento sobre os programas do FNDE e estimulou o esforço interno para absorção da metodologia de mapeamento.

## CONCLUSÃO

Um projeto de mapeamento participativo traz, independente dos ganhos mais gerais a ele inerentes, um resultado imediato, proporcionado pela simples participação do responsável nas oficinas de trabalho. Como o foco de análise é o processo, de uma mesma oficina participam executores de áreas diferenciadas. Assim, o projeto se coloca como uma oportunidade ímpar de troca de saberes entre as áreas executoras dos processos.

Não é raro serem essas as primeiras experiências de relacionamento interdepartamental das quais os envolvidos participam. Saber qual parte do todo é sua responsabilidade, quais os impactos de uma falta de conformidade e o grau de sua contribuição no atendimento à demanda traz enorme motivação, sendo isso o maior aliado da organização para tratar as dificuldades de implantação do projeto.

Esse tipo de abordagem também reduz as tensões usualmente existentes entre as áreas usuárias internas. Sendo o processo o foco de análise, torna-se mais fácil discutir soluções sem “caça aos culpados”, prática normalmente utilizada nas instituições. Outro ponto forte importante é a valorização do conhecimento existente na organização. Quanto maior for esse conhecimento, melhores serão os resultados do mapeamento. Os melhores colaboradores têm a oportunidade de demonstrar seu conhecimento frente aos outros. Em muitas situações, é essa valorização que minimiza a dificuldade em compartilhar o conhecimento. ■

# Universidades corporativas e escolas de governo: semelhanças, diferenças e tendências

Vera Lúcia de Almeida Corrêa

Vera Lúcia de Almeida Corrêa

Mestre em Administração Pública pela EBAPE/FGV. Professora da EBAPE/FGV. Coordenadora de Projetos e consultora da FGV Projetos e coordenadora acadêmica do MBA Gestão de Cidades e Gestão de Estados da FGV Online.

*Masters in Public Administration from EBAPE/FGV. Professor at EBAPE/FGV. Coordinator of projects and consulting at FGV Projetos and academic coordinator of the Masters Program in City and State Management of FGV Online*



## RESUMO

O presente texto tem por objetivo refletir sobre as constantes modificações no ambiente organizacional e sobre as estratégias utilizadas para os desafios impostos pelas mudanças. Concentra-se a atenção na criação de ambientes corporativos para o ensino, desenvolvimento e capacitação dos profissionais que atuam tanto no setor privado como no setor público, enfatizando algumas lições apreendidas nos projetos de implementação de Universidades Corporativas e Escolas de Governo.

## ABSTRACT

*This text presents a reflection on the constant changes in the organizational environment and the strategies used to face the challenges posed by these changes. It focuses on the creation of corporate environments for teaching, development and training of the professionals who work both in business and public organizations, emphasizing some lessons learned from projects to set up corporate universities and government schools.*

## INTRODUÇÃO

As pressões por mudança enfrentadas pelo ambiente organizacional empresarial são bastante conhecidas. A globalização, o surgimento de novas tecnologias de comunicação e informação, a busca pela competitividade, dentre outras variáveis, levaram as empresas a migrar, gradativamente, do modelo de gestão baseado em sistemas fechados para sistemas cada vez mais abertos, atuando em ambientes favoráveis à constituição do que se chama redes organizacionais ou unidades virtuais de negócio. Essas transformações organizacionais têm por objetivo reduzir incertezas e riscos individuais; dar respostas rápidas às oportunidades do mercado; e utilizar, de forma intensa, o suporte da tecnologia da informação.

No ambiente público, às pressões da globalização e de novas tecnologias de informação e comunicação (TIC) aliam-se outras variáveis, tais como uma sociedade civil cada vez mais ativa e informada, que exerce um controle social sobre as ações do Estado, demandando serviços públicos diversificados e em quantidade cada vez maior. E o setor público enfrenta uma série de restrições para superar esses desafios, que podem ser sintetizados, segundo Pacheco (2003), em dois grandes eixos. O primeiro diz respeito à crise fiscal e aos recursos cada vez mais restritos para suprirem as demandas da sociedade. O segundo refere-se ao modelo de gestão burocrático, que torna difícil o equacionamento dos problemas atuais.

Esse novo ambiente que começou a se consolidar, no final do século XX, vem estimulando, em todo o mundo, o surgimento de Escolas de Governo e de Universidades Corporativas (UC), voltadas para o desenvolvimento e capacitação dos profissionais que atuam, respectivamente, nos setores público e privado. Nas próximas seções, são discutidas as principais características e desafios desse tipo de iniciativa, procurando-se destacar sua contribuição para a formação de profissionais com múltiplas competências.

## AS UNIVERSIDADES CORPORATIVAS

Foram as mudanças econômicas, políticas, socioambientais e tecnológicas, experimentadas nas últimas décadas do século XX, que fizeram crescente a opção das organizações por implantar unidades de ensino como uma estratégia para viabilizar a educação corporativa. Diante das novas exigências, as empresas criaram suas Universidades Corporativas (UC), que são unidades de ensino estabelecidas, dirigidas e vinculadas a uma organização, tendo como objetivo estimular o capital intelectual e a rápida difusão do conhecimento, por intermédio de investimentos na educação permanente de colaboradores, clientes e fornecedores (Meister, 1999).

As UCs empregam um novo modelo de aprendizado, que tem por objetivo trazer a escola para dentro da organização. Utilizando multimeios, elas buscam um alinhamento dos programas de treinamento com os resultados estratégicos da organização. A literatura relativa ao tema aponta que a primeira Universidade Corporativa foi criada nos anos de 1950, nos Estados Unidos, quando a General Eletric lançou a Crontonvil-

le (Meister, 1999). No Brasil, a pioneira foi a Universidade Amil, do Grupo Amil, criada em 1987 (Vergara e Ramos, 2002).

O ensino presencial ainda é a tecnologia educacional dominante nas UCs, mas, segundo Meister (1999), a tendência de longo prazo é o equilíbrio: as atividades de treinamento que podem ser ministradas por meio eletrônico assim o serão, ficando restritas às salas de aula as que exijam a reunião de equipe em um ambiente comum. Uma outra questão importante refere-se aos investimentos necessários para a instalação de Universidades Corporativas, considerados altos no início. Dentre as alternativas para a auto-suficiência das UCs, Alpers-tedt (2003) aponta a cobrança pelos serviços educacionais e o estabelecimento de parcerias com Instituições de Ensino Superior (IES). Estas, além de minimizarem os investimentos necessários, permitem o aproveitamento da experiência das IES na gestão acadêmica e na questão pedagógica, assim como do seu quadro de docentes, e o uso compartilhado de infra-estrutura (laboratórios, bibliotecas etc.).

## ESCOLAS DE GOVERNO

A denominação Escola de Governo é utilizada de forma bastante ampla e imprecisa, podendo incluir tanto organizações públicas, de natureza estatal ou não, quanto privadas. Pacheco (2003: 21) propõe que Escola de Governo seja conceituada como “organizações que fazem parte do aparelho do Estado e são financiadas por recursos orçamentários”, destacando que, por serem financiadas preponderantemente por recursos públicos, essas organizações devem ter como missão a melhoria do desempenho dos agentes e organizações públicos.

Segundo a mesma autora (2003), a École Nationale d’Administration (ENA) inspirou a criação de Escolas de Governo, tanto na Europa como na América Latina, como, por exemplo, a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), do Brasil, e o Instituto Nacional de Administração Pública (INAP), da Argentina e do México, todos criados nos anos 80.

A ENA, criada logo após a Segunda Guerra Mundial, tem como missão formar a elite do setor público

francês, constituindo uma sólida burocracia afastada do governo. Pacheco (2003) enfatiza a necessidade de se buscarem outras referências em termos de Escolas de Governo, enriquecendo o debate com os exemplos da *Canadian Centre for Management Development (CCMD)*, do Canadá; do Centre for Management and Policy Studies (CMPS), do Reino Unido; e do Institut de Gestion Publique et Développement Économique (IGPDE), da França.

Essas instituições, segundo a autora, apresentam uma série de características comuns: I) afirmam seu alinhamento às estratégias do governo, ou colocam-se como apoio às mudanças que se almeja produzir no setor público; II) desempenham, ao mesmo tempo, uma função de antena e antecipação de tendências; III) entendem que a profissionalização do setor público vai além de apenas criar carreiras e burocracias estruturadas; IV) explicitam ser o cidadão o destinatário final da modernização do setor público; V) dão ênfase ao desenvolvimento gerencial e à liderança como alavancas da mudança e da inovação; e VI) buscam metodologias aplicadas ao desenvolvimento profissional, afastando-se da abordagem acadêmica (Pacheco, 2008: 25).

## A EXPERIÊNCIA NO FNDE

O projeto de consultoria desenvolvido pela FGV Projetos para o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) incluiu várias perspectivas e etapas de trabalho. Para a elaboração do Programa de Desenvolvimento e Capacitação dos Recursos Humanos, parte integrante do projeto de consultoria, foram observadas as seguintes etapas:

**1** - revisão dos documentos gerados no âmbito do FNDE, tais como o Plano Estratégico, a análise organizacional, as diretrizes para implantação de novo modelo de gestão e o mapeamento dos processos da instituição;

**2** - mapeamento de competências a desenvolver por macroprocesso e identificação dos conhecimentos, habilidades e atitudes demandadas pelos diferentes processos de trabalho da organização;

**3** - estabelecimento de diretrizes para implantação do Programa de Desenvolvimento e Capacitação de Pessoas do FNDE, enfatizando, como orientação princi-



pal, que as ações de desenvolvimento profissional devem ser compreendidas como a capacidade para assumir atribuições e responsabilidade em níveis crescentes de complexidade e, sendo assim, devem compor um sistema integrado de gestão de recursos humanos;

**4** - distribuição das competências em três categorias: transversais (ou essenciais), gerenciais e técnico-operacionais (ou específicas). As competências transversais são aquelas comuns e essenciais a todo o corpo gerencial e técnico da instituição, desenvolvidas por intermédio de ações formais, incluindo um programa de formação logo que o profissional ingressa na instituição. Já as competências gerenciais são desenvolvidas por ações formais de longa duração. As competências técnico-operacionais, por sua vez, são estimuladas principalmente por programas de curta duração e treinamento em serviço;

**5** - detalhamento do Programa de Capacitação e Desenvolvimento. A partir da validação das diretrizes e das competências a desenvolver, procedeu-se o detalhamento do programa, bem como a elaboração de um Termo de Referência para a constituição da Universidade Corporativa do FNDE.

A partir dessas etapas de trabalho, foi construída a dinâmica do processo de desenvolvimento e capacita-

ção. Esse contemplou uma capacitação transversal estruturada em três eixos: (a) ambientação institucional, no formato de palestras, oficinas ou reuniões de trabalho, nas quais os servidores do FNDE eram informados sobre os programas, projetos e ações educacionais sob responsabilidade da instituição; (b) formação inicial na carreira, como curso de média duração (em torno de 100 horas), com os objetivos de apresentar ao novo servidor o funcionamento da instituição, alinhar conhecimentos essenciais ao desempenho da função e transmitir a cultura organizacional, valores, crenças e diretrizes; e (c) reciclagem ou atualização, composto por cursos de curta e média duração, com o objetivo de reforçar conteúdos relativos às mudanças pelas quais passa a instituição.

Já a capacitação gerencial foi estruturada em dois eixos: (a) competências gerenciais básicas, com o formato de curso de média duração (180 horas); e (b) competências gerenciais avançadas, no formato de curso de pós-graduação. Houve, também, uma capacitação técnico-operacional, no formato de cursos de curta duração e estruturada nos seguintes temas: comunicação, gestão de pessoas, logística, planejamento e tecnologia da informação.





## CONCLUSÃO

Universidades Corporativas e Escolas de Governo são estratégias para desenvolver a educação corporativa e, conseqüentemente, melhorar o desempenho da organização. Independentemente dos cenários e das variáveis que motivam a constituição de unidades de ensino dentro da organização empresarial ou pública, notam-se alguns elementos comuns e tendências no seu desenvolvimento.

A primeira tendência diz respeito à integração dos ambientes de educação corporativa com gestão de competências. Os programas de desenvolvimento nas carreiras e capacitação dos profissionais são desenhados

a partir da identificação de competências a desenvolver. Estas, por sua vez, são levantadas e direcionadas pelas estratégias organizacionais e o mapeamento dos processos de trabalho.

Uma segunda tendência refere-se ao estabelecimento de parcerias com instituições de ensino superior, com o objetivo de dotar as ações educacionais do necessário conteúdo acadêmico, equilibrado com a cultura e prática organizacional. Nota-se, também, que a modalidade presencial ainda é muito forte na educação corporativa, mas há um incremento do uso de tecnologias de informações e comunicação para a introdução do ensino a distância. ■

## Concursos públicos: o caso do FNDE

Leonardo Teixeira



### RESUMO

O artigo, analisando o caso do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), aborda como os concursos públicos atualmente se estruturam para atender aos novos modelos de gestão das instituições públicas na busca por profissionais com o perfil desejado. Discute, também, como um processo seletivo deve se estruturar para encontrar um equilíbrio entre avaliação e seleção e entre conhecimento formal e habilidades.

### ABSTRACT

*This article, focusing on the case of the National Educational Development Fund (FNDE), examines whether public examinations are currently structured to satisfy the new management models of public institutions in the search for employees with the desired profile. It also discusses how a selection process should be structured to strike a balance between evaluation and selection and between formal knowledge and practical skills.*

Leonardo Teixeira

Doutor em Letras, especialista em Educação, professor dos cursos de graduação e pós-graduação em Administração, Ciências Econômicas, Ciências Sociais e Direito da FGV. Atua como coordenador dos concursos da FGV Projetos.

*Doctor of Literature, specialist in education; professor in the undergraduate and graduate programs in Administration, Economics, Social Sciences and Law of FGV, and coordinator of FGV Projetos entrance exams.*

## INTRODUÇÃO

Em um concurso público, o modelo de seleção não pode ser construído *a priori* nem seguir parâmetros preestabelecidos, por comodidade, pela comissão acadêmica. É preciso ter clareza quanto às habilidades, competências e conteúdo formal necessários ao perfil do profissional que se deseja contratar. A noção de “preenchimento de vagas” não pode ser tomada como um processo burocrático de recomposição do quadro. Em certo sentido, ao renovarem os cargos, os órgãos públicos igualmente aproveitam para estabelecer novos perfis desejados diante da dinâmica de reestruturação constante, característica dos novos modelos de gestão.

Assim, uma instituição, quando se propõe seriamente a realizar a prestação de serviço de organização de um concurso público, não pode pensar num modelo pronto a ser aplicado em qualquer tipo de seleção. Ela deve levar em conta as peculiaridades do contratante e preocupar-se com a construção do bem comum. Pensando nisso, e observando o modelo vicioso que há décadas se estabelece no País quando o assunto é concurso público, a FGV Projetos, por meio de sua unidade de apoio FGV Concurso, buscou renovar a natureza de seleção, indo ao encontro das demandas dos órgãos que a contratam.

Os concursos organizados pela FGV não seguem sempre o mesmo modelo de prova. Para os concursandos, empenhados em se adestrar em um só tipo de avaliação, isso é motivo de contrariedade. Para a FGV Projetos, constitui uma estratégia para evitar que a prática “concurseira” cause danos ao próprio órgão público, que realiza investimentos significativos na busca pelos profissionais desejados, desde o estudo realizado para delimitação do perfil dos cargos até os cursos de formação inicial. E esse investimento pode ser infrutífero se os candidatos aprovados, classificados e convocados para as vagas ofertadas, não permanecerem nos cargos, em função de lá estarem simplesmente aguardando uma melhor colocação em outros concursos.

Assim, a FGV Projetos não se limita ao modelo estanque de avaliação e seleção normalmente adotado por outras instituições. Cada modelo é definido em conjunto com o contratante, de acordo com os seus objetivos, a fim de que sejam alcançados os resultados esperados, com o mínimo de desvios. Feitas tais considerações, serão analisadas, nas próximas seções, duas questões relevantes do processo seletivo: a coordenação acadêmica e o aspecto metodológico-pedagógico das provas.

## A COORDENAÇÃO ACADÊMICA

Estabelecidas as disciplinas constantes do concurso, os conteúdos formais essenciais e o núcleo de habilidades e competências observáveis, a coordenação acadêmica convida a banca de cada disciplina a avaliar o programa inicial proposto e fazer suas críticas, que são submetidas, quando necessário, ao órgão contratante. Essa banca é escolhida de acordo com a especificidade do concurso, e não previamente, independente do perfil de avaliação desejado. Em muitos casos, o órgão contratante dispõe de uma comissão de concurso que realiza internamente esse trabalho, permitindo à instituição contratada pequenos ajustes.

Constituídas as bancas examinadoras e estabelecidos o conteúdo programático e o núcleo de habilidades e competências, a coordenação acadêmica passa a orquestrar a conjugação das diferentes áreas do saber. O objetivo é chegar a uma avaliação uniformizada, incorporando questões que precisam ser solucionadas a partir da mobilização de diferentes processos mentais, capazes de testar nos candidatos as habilidades e competências necessárias ao cargo que se pretende preencher.

## O ASPECTO METODOLÓGICO-PEDAGÓGICO

Apesar das mais variadas críticas à estrutura de questões do tipo múltipla escolha, com quatro ou cinco alternativas de resposta, e somente uma correta, essa forma de avaliação/seleção ainda é a mais apropriada para o alcance dos objetivos pretendidos com o processo seletivo. Mesmo que o candidato não saiba a resposta exata e “arrisque” uma das alternativas, ele só terá um bom índice de acerto se possuir a habilidade de seleção e discriminação de elementos. Algumas vezes, porém, as habilidades e competências necessárias ao cargo exigem a combinação de grupos de questões do tipo múltipla escolha com questões discursivas, ou mesmo uma redação tradicional.

## O CONCURSO PARA O FNDE

No caso do FNDE, o processo seletivo buscou profissionais para duas funções: Especialista em Financiamento e Execução de Programas e Projetos Educacionais (nível superior) e Técnico em Financiamento e Execução de Programas e Projetos Educacionais (nível médio). No total, inscreveram-se 32.473 candidatos para ambos os cargos. A prova para Especialista contou com 100 questões do tipo múltipla escolha, com cinco alternativas de resposta, e a composição de um texto dissertativo-argumentativo, utilizando-se entre 25 e 30 linhas. Para Técnico, foram realizadas 80 questões do tipo múltipla escolha, com cinco alternativas de resposta.

Para avaliação do texto dissertativo, utilizou-se um quadro de correção que, embora adaptado, já utilizado por outras instituições organizadoras de concurso público, possibilitou a divisão de pontos segundo o conjunto de itens que se desejava avaliar. Estes contemplaram aspectos microestruturais, como concordância, ortografia e repetição de palavras, e também macroestruturais, como a legibilidade e a pertinência da argumentação em relação ao tema proposto. Na dissertação, procurou-se privilegiar o conteúdo e a habilidade de exposição lógica de argumentos. Depois de corrigidas as redações,

### Concurso Público - FNDE 2007

#### Cronograma Operacional

- . *Elaboração do edital*
- . *Análise, programação e processamento de dados do concurso*
- . *Editoração do manual, fichas de inscrição e conteúdo programático*
- . *Impressão e distribuição de cartazes de divulgação do concurso*
- . *Contratação da EBCT para inscrição presencial*
- . *Impressão dos manuais, fichas de inscrição*
- . *Elaboração de instruções e orientação ao pessoal encarregado de receber as inscrições*
- . *Inscrição de candidatos via correios*
- . *Inscrição de candidatos via internet*
- . *Cadastramento eletrônico dos candidatos inscritos*
- . *Contato com os candidatos via telefone e internet*
- . *Empacotamento e remessa de manuais e fichas às agências encarregadas do recebimento das inscrições - 36 agências (9 em Brasília e 27 agências nas capitais)*
- . *Coordenação acadêmica dos quesitos das provas para especialistas e técnicos*
- . *Reunião da coordenação acadêmica com as bancas encarregadas de elaboração dos quesitos das provas*
- . *Revisão das provas por especialistas em medidas educacionais*
- . *Revisão das provas por professor de português*
- . *Levantamento dos locais de aplicação das provas*
- . *Levantamento da necessidade de pessoal de fiscalização*

#### Providências a serem realizadas até a aplicação das provas

- . *Depuração dos requerimentos de inscrição e cadastramento magnético dos candidatos inscritos*
- . *Emissão do cadastro geral dos inscritos*
- . *Relatório estatístico dos candidatos por local e sala de aplicação das provas*
- . *Elaboração e impressão dos cartões de respostas da prova objetiva*
- . *Elaboração e impressão de todo o material necessário à aplicação das provas*
- . *Encaminhamento via e-mail, aos candidatos inscritos, via internet, dos cartões de confirmação de inscrição*
- . *Encaminhamento, via correios, a todos os candidatos, dos cartões de confirmação de inscrição*
- . *Verificação dos locais de aplicação de provas*
- . *Distribuição dos candidatos pelos locais de prova*
- . *Distribuição e alocação dos candidatos portadores de necessidades especiais (prova ampliada, ledor, braille, intérprete, etc).*
- . *Reunião e orientação à coordenação e fiscalização de provas*
- . *Elaboração e impressão de instruções para o pessoal de fiscalização das provas.*
- . *Editoração das provas de especialistas e técnicos*
- . *Empacotamento e distribuição pelos locais e salas de aplicação*
- . *Aplicação das provas*

#### Locais para Aplicação da Prova 25.11.2007

- . **CENTRO EDUCACIONAL SIGMA**  
*75 salas com a capacidade total de alocação para 3594 candidatos*
  - . **CENTRO EDUCACIONAL LA SALLE**  
*32 salas com a capacidade total de alocação para 1185 candidatos*
  - . **CENTRO COLÉGIO CORAÇÃO DE JESUS**  
*25 salas com a capacidade total de alocação para 920 candidatos*
  - . **CENTRO EDUCACIONAL GISNO**  
*20 salas com a capacidade total de alocação para 800 candidatos*
  - . **CENTRO DE ENSINO FUNDAMENTAL - CASEB**  
*18 salas com a capacidade total de alocação para 630 candidatos*
  - . **CENTRO DE ENSINO MÉDIO PAULO FREIRE**  
*13 salas com a capacidade total de alocação para 560 candidatos*
  - . **CENTRO DE ENSINO FUNDAMENTAL 07 DE BRASÍLIA**  
*14 salas com a capacidade total de alocação para 560 candidatos*
  - . **CENTRO DE ENSINO MÉDIO ASA NORTE - CEAN**  
*12 salas com a capacidade total de alocação para 630 candidatos*
  - . **CENTRO DE ENSINO FUNDAMENTAL GAN**  
*11 salas com a capacidade total de alocação para 396 candidatos*
- Total de salas utilizadas: 220; total de candidatos alocados: 9095.**

foi fornecido aos candidatos um “espelho” com a sua nota final, mediante consulta ao *site* do concurso. Por esse espelho, o candidato pôde observar quanto obteve em cada item da avaliação, assim como onde se encontravam os erros nos aspectos microestruturais assinalados.

Outro aspecto importante é o elemento comunicativo que a prova estabelece com o candidato. Criando-se uma prova contextualizada e adequada aos objetivos do órgão contratante, naquele momento, o candidato recebe, também, uma aula sobre o próprio órgão.

## CONCLUSÃO

O tratamento dado a um concurso público, na forma de projeto, demanda envolvimento, discernimento e comprometimento de todos os envolvidos no processo. Sem essa concepção, não há resultado bem-sucedido. Sem constante vigilância aos princípios de publicidade, isonomia e transparência, não se faz democraticamente a escolha do novo funcionalismo. Sem o olhar para o desenvolvimento nacional, não se realiza um concurso público à altura do país que hoje se procura construir. ■

# Organização e mudança no setor público: restrições e possibilidades

Paulo Roberto Motta

Paulo Roberto Motta

Doutor e Mestre em Administração pela Universidade de Carolina do Norte - EUA. Professor titular e coordenador do curso de Doutorado em Administração da EBAPE/FGV. Coordenador Acadêmico do Programa FGV Executivo Júnior. Professor visitante do Instituto Nacional de Administração (Portugal) e da Otto-von-Guericke-Universidade Magdeburg (Alemanha) e consultor da FGV Projetos.

*Masters and Doctorate in Administration from the University of North Carolina. Full professor and coordinator of the Doctoral Program in Administration of EBAPE/FGV. Academic coordinator of the FGV Junior Executive Program. Visiting professor at the Instituto Nacional de Administração (Portugal) and at Otto-von-Guericke-Universidade Magdeburg (Germany) and consultant at FGV Projetos.*

## RESUMO

As crescentes demandas comunitárias reforçam não só o pensamento tradicional da gestão pública, considerada ineficiente, como também renovam as expectativas para mudanças urgentes. De um lado, a maior consciência sobre direitos de cidadania e a maior disponibilidade de novos instrumentos e formas de gestão trazem mais oportunidades para o desenvolvimento das instituições públicas. De outro lado, desejos de reforma fazem repensar a organização pública como algo atraente e capaz de experimentar o inusitado, de maneira mais efetiva e vigorosa.

Novos padrões gerenciais e novas crenças nas possibilidades da gestão pública surgem à medida que se rompem estruturas políticas tradicionais e se reacendem expectativas sobre mais e melhores serviços. Mudar a administração pública pelo foco organizacional pode instituir relações mais efetivas com as comunidades, como também uma oportunidade de flexibilidade administrativa.

## ABSTRACT

*Growing community demands reinforce not only traditional thinking on public management - considered inefficient - but also renew the perspectives to achieve urgent changes. On the one hand, greater awareness of citizens' rights and wider availability of new instruments and ways of management bring new opportunities for the development of public institutions. On the other hand, desires for reform make it attractive to rethink public organizations in ways conducive to experimentation with new forms, in an effort to make them more vigorous and effective.*

*New management patterns and new beliefs about the possibilities of public management emerge as traditional political structures are ruptured, and instill expectations of more and better services. Changing the public administration through an organizational focus can establish more effective relations with communities and provide an opportunity for more administrative flexibility.*

## INTRODUÇÃO

A experiência da população brasileira com deficiências na prestação dos serviços faz qualquer idéia de mudança ser facilmente aceita. A imagem da administração pública é normalmente fraca: os relatos cotidianos da mídia transmitem a idéia de uma imensa burocracia ineficaz e displicente com as necessidades reais da população. Frustrações com a qualidade dos serviços, recorrência das queixas e crescentes demandas comunitárias reforçam o pensamento tradicional da gestão pública como inerentemente ineficiente e renovam as demandas e as expectativas de mudanças urgentes.

Além das críticas contundentes, as transformações sociais, econômicas e políticas no mundo contemporâneo acentuam pressões para maior eficácia das instituições públicas. Agridem também a vontade de mudar e tornam mais realistas as expectativas em relação ao progresso e à satisfação de antigas e novas demandas. A maior consciência sobre direitos de cidadania e a maior disponibilidade de novos instrumentos e formas de gestão trazem mais oportunidades para o desenvolvimento das instituições públicas. De forma geral, a administração contemporânea é profundamente ligada à emergência de uma nova sociedade de mudanças velozes e exigentes da novidade.

De um lado, constata-se que o futuro chega numa velocidade antes desconhecida, desatualizando conhecimentos, perspectivas e os mais sofisticados instrumentos administrativos. As organizações tornaram-se mais complexas, e as concepções de gerência alteraram-se tão profundamente quanto as inovações em produtos e serviços. Novas formas organizacionais, julgadas fantasiosas, rapidamente tornam-se realidade.

De outro lado, reconhece-se que a potencialidade para inovações se expande de forma fantástica: são notáveis os avanços tecnológicos, o maior acesso às informações e os investimentos na produção de novidades. Há uma potencialidade maior, também, de as mudanças causarem impactos dramáticos na sociedade e nas organizações prestadoras de serviços.

A mudança aparece não só como inevitável, mas

necessária à sobrevivência e ao progresso organizacionais. As organizações mais exitosas buscam a inovação como forma de desenvolvimento, e não como um mero aperfeiçoamento de suas práticas passadas. Por aderirem intimamente ao futuro, desligam-se mais facilmente do passado: mantêm-se em mudança permanente, praticando suas habilidades de produzir e incorporar a novidade. A inovação torna-se a força básica da organização e o cotidiano de seus gerentes e funcionários.

Inovar uma organização é introduzir a novidade com novas formas estruturais e novos processos de trabalho. Significa suspeitar do comumente praticado e questionar todas as dimensões administrativas para dar margem ao inusitado. No entanto, a mudança tem um ônus: requer de dirigentes e funcionários a revisão de sua maneira de pensar, agir, comunicar e se inter-relacionar. Mudar envolve o indivíduo e seu meio. Portanto, é incerto e arriscado, tanto promissor quanto ameaçador.

Expectativas de reforma fazem repensar a organização pública como algo atraente e capaz de experimentar o inusitado de maneira mais efetiva e vigorosa. Reconstruir ideais e rever propostas revigoram a esperança de um novo desenvolvimento e dão àqueles que têm o dever da gerência a possibilidade de introduzir novidades para aprimorar suas ações. Como qualquer outra organização, as organizações públicas devem passar por contínuas revoluções, por meio da descrença em seus próprios hábitos e experiências, e enfrentar cada vez mais a busca pelo aumento da produtividade, do valor e da qualidade nos seus serviços.

## O CONTEXTO RESTRITIVO

Apesar do progresso e das importantes inovações no setor público brasileiro, as formas de gestão ainda obedecem menos a razões técnico-rationais do que a critérios de loteamento político para manter coalizões de poder e para atender aos objetivos de grupos preferenciais. O contexto da organização pública ainda valoriza mais o domínio sobre recursos de poder e lealdade política dos dirigentes e gestores públicos.





Nesse contexto, propostas técnicas de mudança vislumbrando o progresso da organização e a qualidade de seus serviços dependem mais de processamento junto às alianças políticas e menos dos resultados imaginados. Decisões de mudança são examinadas para ajudar a manter a coalizão de poder. E os dirigentes sentem-se vulneráveis em cada decisão ou mesmo em cada opção ou etapa do processo.

Por serem escolhidos por motivações políticas, os administradores públicos flutuam sobre suas organizações e têm, normalmente, menor peso hierárquico sobre os empregados e sobre toda a máquina administrativa: são vistos como distantes tanto da comunidade quanto dos funcionários. O relacionamento com grande parte dos clientes, bem como dos funcionários da organização, faz-se segundo a síndrome nós-eles. Dirigentes públicos temporários, nomeados politicamente, bem como representantes políticos, são vistos como outro tipo ou classe de gente: nós somos nós, e eles são eles. Pelos controles políticos e centralização excessiva, a população brasileira aprendeu a conviver com a alienação e o descrédito em relação aos dirigentes públicos.

Na prática, dirigentes e gestores possuem baixo controle sobre suas unidades e, portanto, têm pouco poder para mudar. No máximo, podem administrar processos na expectativa de resultados. Mesmo capazes de definir problemas, analisá-los e conhecer bons instrumentos administrativos, têm pouca autonomia para solucioná-los. Apesar do discurso de mudança, não podem atrair novos talentos, limitando-se a relacionar-se com os funcionários já existentes. Decisões sobre novas estruturas e processos de trabalho são tomadas e aprovadas muito distantes dos locais da ação, e dependem de muitas interlocuções políticas para sua efetivação. Critérios técnicos para inovar normalmente colidem com leis e normas tradicionais, e, principalmente, com posições políticas. Assim, a idéia da mudança, mesmo proclamada constantemente, resulta em poucas ações práticas.

## POSSIBILIDADES

Organizações públicas mais autônomas e flexíveis são comumente retratadas como uma expectativa modernizante para o setor público. No entanto, a eficiência e flexibilidade administrativas se constroem não só pela introdução de instrumentos modernos de gestão, mas, sobretudo, pela ruptura das características sociopolíticas ainda existentes na gestão pública.

Em contexto altamente político, em que as ações gerenciais visam mais ao domínio dos recursos de poder, não se deve ter a ilusão tradicional de que a qualidade da decisão e a simples aquisição de novas ferramentas administrativas seriam capazes de provocar inovações significativas. São inúmeros os exemplos de novos dirigentes e gestores que não tardam a se frustrar com a máquina burocrática. Descobrem, repetidamente, que formas tradicionais de agir e de se comportar, cultivadas secularmente, não se mudam por simples reposição da liderança ou de técnicas administrativas. Em um contexto tradicional, a mudança não ocorre somente por mudar a pessoa do poder ou pela introdução de novas ferramentas de trabalho, e sim pela redistribuição do próprio poder.

As organizações públicas se inserem em uma rede interdependente de coalizões de interesses em que diretrizes e expectativas se chocam constantemente, refletindo incoerências nas formas de divisão do trabalho, em função de pejejas políticas. Dirigentes e servidores agem em partes muito específicas dessa rede, com pouca autonomia sobre instrumentos básicos de gestão. As mudanças podem ser obstaculizadas por lutas de poder que se desenrolam longe do local da ação.

Assim, vale lembrar que, apesar das limitações, as inovações significativas podem ser introduzidas por conquistas graduais de novos espaços de poder. Por exemplo, mudanças mais eficazes tentam desmobilizar e romper estruturas, práticas e procedimentos uniformes e centralizados. Descentralizar administrativamente ou desconcentrar significa a transferência de poder, de responsabilidade e de recursos: permite que um maior número de decisões ocorra próximo do local da ação. Nesse sentido, grande parte das normas e controles pode

permanecer nos limites da autonomia local, como maior respeito à diversidade de objetivos e métodos de trabalho. Maior liberdade de ação local não só gera flexibilidade como incentiva o espírito de iniciativa e de empreendedorismo para novas mudanças.

Aliada à descentralização, a ação participativa na gestão organizacional pode avançar no cultivo de formas inusitadas de articulação e agregação de interesses, instituindo novos canais de comunicação entre o público e sua administração. A participação proporciona uma oportunidade para que interesses locais e marginalizados sejam processados pelo sistema político-administrativo: produz uma influência inusitada na decisão pública, alterando práticas preferenciais na prestação de serviços.

## CONCLUSÃO

Novos padrões gerenciais e novas crenças nas possibilidades da gestão pública surgem à medida que se rompem estruturas políticas tradicionais e reacendem expectativas sobre mais e melhores serviços. Ultrapassam-se dificuldades e reduzem-se as forças do tradicionalismo não só quando se valorizam novos insumos políticos, mas também quando se renovam as dimensões organizacionais, sobretudo de descentralização, flexibilidade, participação e responsabilidade.

Em resumo, mudar a administração pública pelo foco organizacional pode instituir relações mais efetivas com as comunidades, como também uma oportunidade de flexibilidade administrativa. Assim, de um lado, reforça-se a congruência entre os valores comunitários largamente danificados pelo personalismo elitista e o loteamento político da máquina administrativa; de outro, cria-se uma alternativa para reforçar a responsabilidade administrativa das diversas unidades organizacionais. Os conceitos e as práticas de gestão pública seriam ampliados para incluir possibilidades locais de cooperação e parcerias cada vez mais necessárias para atender às crescentes demandas e necessidades públicas. ■■



**NO MUNDO DOS NEGÓCIOS,  
CONTAR COM O CONHECIMENTO  
DA FGV PROJETOS  
É UMA EXCELENTE SOLUÇÃO.**

**FGV Projetos. Todo o conhecimento da FGV a seu favor.**

Contar com a FGV Projetos é contar com o conhecimento gerado nas Escolas e Institutos da Fundação Getúlio Vargas e ter à disposição os melhores profissionais do país. Afinal, a FGV não só forma os melhores profissionais, como também ajuda a formar as melhores organizações.

[www.fgv.br/fgvprojetos](http://www.fgv.br/fgvprojetos)



**FUNDAÇÃO  
GETULIO VARGAS**

**FGV PROJETOS**

Mais conteúdo,  
melhores soluções.



FUNDAÇÃO  
GETULIO VARGAS  
**FGV PROJETOS**

SÃO PAULO	RIO DE JANEIRO
Av. Paulista, 548 - 8º andar	Praia de Botafogo, 190 - 6º andar
Tel.: (11) 3281.3263	Tel.: (21) 2559.5729
Fax.: (11) 3281.7891	Fax.: (21) 2553.8810

[www.fgv.br/fgvprojetos](http://www.fgv.br/fgvprojetos)