

**RESERVA ESPECIAL**  
TEMPORÁRIA



**ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

**ADEQUAÇÃO DO MODELO ORGANIZACIONAL  
DO SENADO FEDERAL**

**RELATÓRIO FINAL DO CONTRATO FIRMADO  
COM A FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS**

**VOLUME I**

**APRESENTAÇÃO - FUNDAMENTAÇÃO E SÍNTESE DAS PROPOSTAS**

**MAIO DE 1996**

**RIO DE JANEIRO-BRASIL**

## RELATÓRIO FINAL

### VOLUME I

1. Apresentação Geral
2. Metodologia
3. Desafios para a Gestão do SENADO FEDERAL
4. Premissas para Adequação do Modelo Organizacional do SENADO FEDERAL
5. Análise do Modelo Organizacional
6. Síntese das Propostas para Adequação do Modelo Organizacional do SENADO FEDERAL

### VOLUME II

- Estrutura Organizacional

### VOLUME III

- Função Informação

### VOLUME IV

- Sistema de Gestão de Recursos Humanos

### VOLUME V

- Projetos Especiais

341.2531  
A252  
AMO  
V.1  
2

69  
1

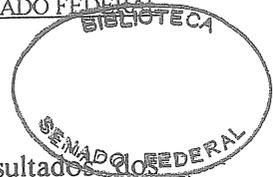
# ÍNDICE

## VOLUME I

APRESENTAÇÃO GERAL .....	4
METODOLOGIA.....	8
DESAFIOS PARA A GESTÃO DO SENADO FEDERAL .....	13
PREMISSAS BÁSICAS PARA A ADEQUAÇÃO ORGANIZACIONAL DO SENADO FEDERAL.....	18
ANÁLISE DO MODELO ORGANIZACIONAL DO SENADO FEDERAL .....	20
<i>NATUREZA DA TAREFA/ATIVIDADE E DESEMPENHO ORGANIZACIONAL</i> .....	21
Definição da Tarefa/Atividade .....	21
Definição dos Clientes Externos e Internos.....	22
Natureza e Ritmo do Trabalho no SENADO .....	22
Consenso Interno .....	23
Disponibilidade de Recursos Humanos e Financeiros .....	23
Grau de Incerteza.....	24
Desempenho Organizacional .....	25
<i>ANÁLISE DO MODELO ORGANIZACIONAL : ESTRUTURA</i> .....	27
Centralização x Descentralização .....	27
Supervisão e Normas Internas .....	27
Duplicidade de Órgãos.....	27
Relações entre a Estrutura, o Processo Decisório e a Implementação de Ações .....	28
Gabinete do Senador .....	29
Resolução de Conflitos e Relações Interpessoais .....	29
<i>ANÁLISE DO MODELO ORGANIZACIONAL : INFORMAÇÃO E PROCESSO DECISÓRIO</i> .....	31
Planejamento.....	31
Controle e Coordenação.....	31
Relações entre Unidades .....	32
Comunicação e Informatização.....	32
<i>ANÁLISE DO MODELO ORGANIZACIONAL: PESSOAS E SISTEMA DE RECOMPENSAS</i> .....	35
Desenho do Cargo .....	35
Avaliação de Desempenho, Supervisão e Sistema de Recompensas.....	35
SÍNTESE DAS PROPOSTAS PARA A ADEQUAÇÃO DO MODELO ORGANIZACIONAL DO SENADO FEDERAL .....	38



## APRESENTAÇÃO GERAL



O RELATÓRIO FINAL ora apresentado consubstancia os resultados dos trabalhos acordados entre o SENADO FEDERAL e a FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS, através da Escola Brasileira de Administração Pública (FGV/EBAP), em 25/9/95, visando ao desenvolvimento de projetos para a reforma e modernização administrativa do SENADO. Os objetivos, base conceitual, método, cronograma e produtos referentes ao trabalho acordado constam detalhadamente da Proposta Técnica anexa ao contrato assinado entre as duas Instituições.

Ainda no primeiro semestre de 1995, o SENADO FEDERAL contactou a FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS com o propósito de que fosse prestada consultoria técnica em apoio ao processo de reforma e modernização administrativa em curso naquela Instituição. Em correspondência de maio de 1995 ao Sr. Presidente do SENADO FEDERAL, Senador José Sarney, o Presidente da Fundação Getulio Vargas, Dr. Jorge Oscar de Mello Flôres, manifestou a grande satisfação com que Fundação recebeu a consulta sobre sua possível participação no esforço de aprimoramento da estrutura e funcionamento da Instituição

A partir dos contatos iniciais, e sob a orientação do Coordenador do Grupo de Reforma e Modernização do SENADO FEDERAL, Senador Renan Calheiros, ficou estabelecido que o trabalho deveria ser desenvolvido através da interface provida por uma Assessoria Especial de Modernização ligada à Presidência do SENADO, e objetivaria a formulação de projetos de revisão da estrutura organizacional, o estabelecimento de diretrizes, objetivos e métodos para controle de qualidade e tratamento da informação, bem como de outros instrumentos decorrentes desses dois projetos, conforme indicado no Ato da Comissão Diretora nº 08, de 1995. Desenvolveram-se, então, as negociações que levaram à assinatura do Convênio nº 02/95, em 27/06/95, o qual tem por objeto o estabelecimento de cooperação técnico-científica e o desenvolvimento de trabalhos voltados para a adequação do modelo organizacional do SENADO FEDERAL.

O desenvolvimento das negociações teve por base a tomada de conhecimento, por parte dos representantes da FGV, dos resultados dos trabalhos realizados pelo Grupo de Reforma e Modernização, consubstanciados no Relatório apresentado em abril de 1995, a orientação geral do Senador Renan Calheiros sobre os objetivos esperados da consultoria a ser prestada pela FGV, e a avaliação da Fundação sobre as possíveis formas de apoio ao processo de reforma e modernização dentro do período de 120 dias requerido pelo SENADO.

Logo em seguida à instalação da Assessoria Especial de Modernização, em 13/06/95, atendendo solicitação do Senador Renan Calheiros, o Diretor da Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getulio Vargas participou da primeira reunião da Assessoria, durante a qual teve oportunidade de apresentar a perspectiva geral sob a qual a FGV poderia apoiar o processo de mudança no SENADO, utilizando metodologia voltada para a sistematização do conhecimento dos problemas críticos da Instituição, por parte de dirigentes e técnicos do SENADO, levando à identificação e ao aprofundamento das

A handwritten signature in dark ink, appearing to be a stylized 'G' or similar character.

medidas conducentes à adequação do modelo organizacional vigente. Tal metodologia implicaria em processo caracterizado por alto grau de participação do pessoal da Casa.

Ao final de junho de 1995, a FGV submeteu, ao então Coordenador da Assessoria Especial de Modernização, Nota Técnica sumariando três opções quanto ao formato de apoio da Fundação ao SENADO. Ficou definido, na oportunidade, que o trabalho seria desenvolvido em duas vertentes: (a) formulação de projetos específicos, visando à adequação do modelo organizacional; e (b) prestação de consultoria de processo, através da qual a FGV colocaria técnicos de alto nível à disposição do SENADO para prover aconselhamento de caráter geral e específico, em áreas de competência da Fundação requeridas pela Coordenação da Assessoria Especial de Modernização.

Na linha acima explicitada foi, então, firmado o Contrato entre as duas Instituições (Processo nº 016995/95-3, de 27/09/95), objetivando ao desenvolvimento dos trabalhos especificados na Proposta Técnica anexa ao Contrato, apresentados neste RELATÓRIO FINAL, em 5 volumes, como a seguir indicado.

Deste VOLUME I constam os antecedentes e a explicitação da base metodológica que favorecem a compreensão abrangente sobre a natureza do apoio prestado pela FGV ao processo de reforma e modernização do SENADO FEDERAL, os desafios associados com o aperfeiçoamento da gestão do SENADO, as premissas que nortearam as propostas de adequação, a análise global e integrada das variáveis organizacionais estudadas, bem como a síntese das propostas apresentadas nos outros 4 volumes que integram este RELATÓRIO FINAL. Assim, seis itens constam do VOLUME I:

1. Apresentação Geral
2. Metodologia
3. Desafios para a Gestão do SENADO FEDERAL
4. Premissas para a Adequação do Modelo Organizacional do SENADO FEDERAL.
5. Análise do Modelo Organizacional
6. Síntese das Propostas Para Adequação do Modelo Organizacional do SENADO FEDERAL

O VOLUME II apresenta as possibilidades de aperfeiçoamento da estrutura organizacional do SENADO, indicando as relações entre essas possibilidades e as premissas explicitadas na parte 4 do VOLUME I. Apresenta-se, também, proposta para o novo Regulamento .

Do VOLUME III consta o projeto consolidado referente à Função Informação, incluindo as indicações quanto à matriz de informação gerenciada e ao desenvolvimento de aplicativos para o processo legislativo.

No VOLUME IV estão consolidados os projetos relacionados com a gestão de recursos humanos; (a) configuração do sistema de gestão de recursos humanos; (b) política de gestão de recursos humanos; (c) subsistema de capacitação e desenvolvimento; (d) subsistema de desenvolvimento gerencial e assessoramento superior; (e) subsistema de dimensionamento da lotação; (f) subsistema do plano de carreira e remuneração; e (g) diretrizes gerais dos demais subsistemas que compõem o sistema de gestão de recursos humanos.

O VOLUME V apresenta um conjunto de propostas denominadas como “projetos especiais”, envolvendo a simplificação de procedimentos internos, racionalização do processo de compras e administração de patrimônio, diretrizes para o atendimento ao público externo e para a organização da atividade editorial do SENADO FEDERAL.

Finalmente, cabe ressaltar que a Fundação Getulio Vargas instituiu uma equipe técnica, de caráter multidisciplinar, para o desenvolvimento do acordo, integrada por 30 pessoas, entre professores, técnicos e pessoal de apoio, envolvendo todas as unidades que compõem a Fundação:

- Escola Brasileira de Administração Pública (EBAP) - unidade responsável pela articulação geral dos trabalhos.
- Escola de Administração de Empresas de São Paulo (EAESP)
- Escola de Pós-graduação em Economia (EPGE)
- Instituto Brasileiro de Economia (IBRE)
- Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC)
- Divisão de Gestão da Informação (DIGI).

**METODOLOGIA**

9

De acordo com o método de trabalho proposto pela FGV, conforme explicitado na Proposta Técnica que integra o contrato firmado entre as duas Instituições, a captação e o tratamento das informações relevantes para o desenvolvimento da consultoria técnica ocorreu, fundamentalmente, a partir de dois *workshops* de análise intensiva e do *workshop* de validação, realizados com a participação de dirigentes e técnicos de diferentes setores, indicados pelo SENADO FEDERAL.

Os *workshops* geraram importantes subsídios para a análise global e integrada da situação vigente no SENADO, e para o delineamento de recomendações, aprofundadas pela Equipe Técnica da FGV, visando à identificação das premissas e diretrizes para a formulação dos projetos e respectivos relatórios nas áreas-alvo do trabalho acordado.

Dentre outras características, o método utilizado reforçou a orientação, transmitida pelo Senador Renan Calheiros aos representantes da FGV, de que seria indispensável a maior adesão possível do corpo de funcionários do SENADO ao processo de modernização e reforma administrativa em andamento na Instituição.

Em adição aos resultados do trabalho desenvolvido pelo Grupo de Reforma e Modernização do SENADO, conforme já se fez referência na APRESENTAÇÃO GERAL, a realização dos *workshops* permitiu um rápido aprendizado pela FGV sobre a atualidade administrativa do SENADO FEDERAL, além de estimular de alguma forma o maior envolvimento de chefias e técnicos da Instituição com o processo de mudança. Nessa perspectiva, o método permitiu tratar questões críticas associadas com a adequação do modelo organizacional vigente numa perspectiva dinâmica, que só o debate e a interação direta entre diferentes visões sobre a realidade atual pode propiciar.

Mais ainda, objetivou-se, igualmente, criar um referencial partilhado de idéias e conceitos, indispensáveis ao alcance de ampla mobilização, participação, e real compromisso dos diferentes setores da Casa com a reforma e modernização administrativa.

Os trabalhos de preparação para os dois *workshops* de análise intensiva envolveram, por parte da Equipe Técnica da FGV: (1) a análise e discussão das indicações constantes do Relatório do Grupo de Trabalho de Reforma e Modernização; (2) o levantamento e sistematização de dados relevantes para discussão mais ampla, a partir de análises documentais (estruturas organizacionais do SENADO e dos órgãos supervisionados, legislação vigente sobre pessoal, distribuição e qualificação dos funcionários, regulamento interno, regimento, orçamento, etc.), e (3) entrevistas iniciais realizadas com membros da Assessoria Especial de Modernização.

Completando esse trabalho de preparação, foram definidos os roteiros (instrumentos) explorados no desenvolvimento dos *workshops*. Cabe ressaltar que a discussão desses roteiros não se constituiu num objetivo do *workshop* mas, ao contrário, foi proposta essencialmente como mecanismo de motivação e de indução aos debates em torno da missão/atividade, do desempenho organizacional, das estruturas vigentes, da informação e processo de tomada de decisões, e do pessoal e sistema de recompensas. Estimulou-se os grupos a identificar e debater outras questões consideradas relevantes e não constantes dos



roteiros, como também a eliminar ou retificar questões incluídas, buscando conduzir as discussões sob estrita pertinência à realidade do SENADO FEDERAL. Os roteiros utilizados nos *workshops* constam do Anexo I do "Relatório de Atividades" apresentado pela Equipe Técnica da FGV referente ao mês de outubro de 1995.

A seguir, apresenta-se a síntese sobre a realização dos *workshops*

EVENTO	DATA	LOCAL	Nº DE PARTICIPANTES INSCRITOS
1º <i>Workshop</i> de Análise Intensiva	7 a 10 Nov	CEDESEN/SF	25
2º <i>Workshop</i> de Análise Intensiva	22 a 25 Nov	FGV/EBAP-BSB	19
<i>Workshop</i> de Validação	5 a 7 Dez	FGV/EBAP-BSB	22

A lista de participantes e as convocações para cada *workshop* foram feitas diretamente pelo SENADO FEDERAL, com a prévia indicação por parte da Equipe Técnica da FGV sobre o perfil ideal desses participantes.

A relação nominal, bem como outras informações sobre a realização dos *workshops* constam dos "Relatórios de Atividades" apresentados pela FGV referentes aos meses de novembro/95, dezembro/95 e janeiro/96.

A dinâmica e o conteúdo dos trabalhos realizados nos dois *workshops* de análise intensiva estão sintetizados no quadro a seguir:

DIA	TURNO	ATIVIDADE
1º DIA	09h00min às 17h30min	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apresentação</li> <li>• Exposição e debates sobre o modelo conceitual para orientar as análises</li> <li>• <u>Análise do Desempenho Organizacional do SENADO FEDERAL</u></li> <li>• trabalhos em grupos: eficiência, adaptação; flexibilidade; eficácia; efetividade</li> </ul>



<p>2° DIA</p>	<p>09h00min às 17h30min</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <u>Análise da Tarefa/Atividade</u></li> <li>• Trabalhos em grupos: definição de tarefa/atividade; definição do cliente; dependência; variabilidade do trabalho; tipo de trabalho; consenso; restrições; disponibilidade de recursos; obtenção e avaliação de resultados; informações; grau de incerteza</li> <li>• Apresentação em plenário e debates</li> <li>• <u>Análise da Estrutura Organizacional</u></li> <li>• Trabalhos em grupos: centralização/descentralização; amplitude do controle; normas e procedimentos; duplicidade, relacionamento entre unidades; relação estrutura / processo decisório; modos de resolução de conflitos; relações interpessoais.</li> <li>• Apresentação em plenário e debates.</li> </ul>
<p>3° DIA</p>	<p>09h00min às 17h30min</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <u>Análise da Informação e Processo Decisório</u></li> <li>• Trabalhos em grupos: planejamento; controle; coordenação; relações entre unidades; comunicação; informatização</li> <li>• Apresentação em plenário e debates</li> <li>• <u>Análise do Pessoal e do Sistema de Recompensas</u></li> <li>• Trabalhos em grupos: profissionalização; treinamento e desenvolvimento; desenho do cargo; motivação; desempenho do funcionário; liderança e supervisão; sistema de recompensas.</li> </ul>



4º DIA	09h00min às 17h30min	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apresentação em plenário e debates</li> <li>• <u>Recomendações para mudanças</u></li> <li>• trabalhos em grupos</li> <li>• apresentação em plenário e debates</li> <li>• <u>Síntese geral</u></li> </ul>
--------	----------------------------	---

As análises sobre o modelo organizacional vigente no SENADO, e as proposições para sua adequação, empreendidas pelos participantes dos dois *workshops* foram consolidadas num documento de trabalho (constante do Anexo II do “Relatório de Atividades” referente a novembro/95) preparado para ser submetido aos participantes do *workshop* de validação, ao qual se faz referência a seguir.

O terceiro *workshop*, realizado no período de 5 a 7 de dezembro de 1995, também em tempo integral, objetivou validar a análise global e integrada do modelo organizacional e das recomendações propostas pelos participantes dos dois *workshops* anteriores. A grande maioria dos participantes do *workshop* de validação tomou parte num dos dois *workshops* de análise intensiva.

O trabalho desenvolveu-se em duas etapas: na primeira parte, ocupando os dias 5 e 6 de dezembro, os participantes, em três grupos, analisaram o documento de trabalho resultante dos dois *workshops* realizados em novembro. Na segunda parte, em 7 de dezembro, os grupos fizeram apresentação em plenário, seguida de debates, sobre a análise do documento.

Na quinta parte deste VOLUME I é apresentada a “Análise do Modelo Organizacional do SENADO FEDERAL”, totalmente baseada nas análises e debates promovidos ao longo dos três *workshops*.

Para a exploração mais aprofundada das recomendações de mudanças resultantes dos *workshops*, e para o desenvolvimento dos projetos e recomendações constantes dos volumes II, III, IV e V deste RELATÓRIO FINAL, a Equipe Técnica da FGV, a par do processo interativo com a Assessoria Especial de Modernização, promoveu contatos, entrevistas e consultas com dirigentes e técnicos dos diferentes setores do SENADO FEDERAL, bem como com fontes externas de consulta, pessoais e impessoais, relevantes para os propósitos do acordo firmado entre as duas Instituições.



## DESAFIOS PARA A GESTÃO DO SENADO FEDERAL

Vive-se hoje um momento em que se acentuam as críticas à gestão pública. Ataca-se tudo que esteja relacionado com o Estado. Questiona-se desde a indolência e a incapacidade dos funcionários públicos até a sua conduta moral e ética. Dessas críticas não escapam os representantes políticos, normalmente vistos como motivados antes por interesses próprios que pela coisa pública.

Neste contexto, as instituições políticas tradicionais, sobretudo os Poderes Executivo e Legislativo, sofrem graves danos em sua legitimidade. Desenvolve-se a idéia de que é necessário contornar a administração pública e os representantes políticos através de entidades independentes que representem os interesses comunitários, pressionando e controlando governos.

A preocupação com a eficácia e a sobrevivência do Poder Legislativo já se mostra universal. Após quase um século de otimismo e de esperança, com respeito à possibilidade de que assembléias representativas, controladas pela participação popular, pudessem ampliar democraticamente a eficiência governamental, chega-se a um ponto em que, pressionadas por uma série de problemas institucionais, sociais e econômicos, enfrentam grave crise de legitimidade. Tornaram-se voz corrente as críticas relativas à capacidade destas assembléias em estabelecerem um relacionamento de confiança com os eleitores e prover uma base sólida ao exercício do governo.

Para tentar responder a este amplo desafio à sua sobrevivência institucional, o SENADO FEDERAL precisa de urgente transformação, política e administrativa, que exige coragem e determinação por parte de congressistas e dirigentes.

É inegável a competência e a sensibilidade que o Congresso brasileiro tem demonstrado, nos últimos tempos, ao responder às demandas impostas pela sociedade, em termos de trabalho legislativo e de garantias de correção e transparência nos negócios públicos. Foi elaborada uma nova Constituição e se está procedendo à sua revisão. Comissões Parlamentares de Inquérito determinaram a renúncia de um Presidente da República e expurgaram focos de corrupção do Poder Legislativo. É dessa determinação política que depende o SENADO, em seu esforço de aperfeiçoamento institucional.

Em termos políticos, a tarefa básica é consolidar sua identidade em três domínios distintos: como casa revisora, como entidade fiscalizadora do Poder Executivo e como Instituição voltada para as questões federais no Brasil.

Em termos administrativos, trata-se de modernizar uma estrutura organizacional que já não mais responde às necessidades presentes e tendências futuras, preparar-se para o impacto das transformações tecnológicas e gerenciais e promover a transparência exigida cada vez mais inclementemente pela opinião pública.

Não cabe, no âmbito do trabalho desenvolvido, tecer considerações sobre os rumos da reforma política do SENADO FEDERAL, mas apontar os desafios administrativos específicos enfrentados pela Instituição, cuja solução é vital para que a reforma política encontre sustentáculo firme.

Em termos concretos, a modernização administrativa do SENADO FEDERAL deve ter dois alvos específicos: (1) garantir a maior agilidade e flexibilidade possível para a atuação política do parlamentar e (2) profissionalização radical da estrutura administrativa do SENADO.

No que tange à garantia de flexibilidade para o trabalho do parlamentar, pode-se perceber que sem uma mudança importante na organização atual dos gabinetes, nenhuma reforma administrativa será completamente bem sucedida. Nas condições do atual processo legislativo brasileiro, com pouca estruturação das Comissões Permanentes e das Organizações Partidárias, é no gabinete do senador que se concentram todos os aspectos de seu trabalho, desde o atendimento político a seus eleitores até a assessoria necessária à sua participação no processo legislativo e na discussão das políticas públicas. } X

Nestas condições, é importante que o senador possa controlar a maior parte das variáveis relacionadas ao funcionamento de seu gabinete, desde o fornecimento de material de consumo, até a organização do trabalho de seus assessores, com rapidez e eficiência.

Os mecanismos para a consecução destes objetivos podem variar. Existem propostas hoje em discussão que caminham na direção do aperfeiçoamento do modelo vigente, através da profissionalização do pessoal dos gabinetes, o estabelecimento de pacotes fixos de serviços para cada gabinete e na criação de mecanismos mais ágeis de atendimento aos gabinetes na estrutura do SENADO. Existem propostas na direção oposta, devolvendo ao senador a responsabilidade total também pelo pessoal empregado em seu gabinete e virtual independência administrativa, com sua transformação em unidade orçamentária. A decisão final, entretanto, cabe aos senadores. } X

Libertada da necessidade de atender, em bases pontuais, às exigências específicas e particulares de quase uma centena de senadores e gabinetes, a estrutura administrativa poderia então se concentrar na provisão dos serviços de natureza geral – como manutenção dos prédios e residências oficiais, etc – e no suporte institucional – serviços de informação, apoio ao processo legislativo, etc – do SENADO. Várias direções deveriam ser perseguidas: maior profissionalização da gestão, reforço da autoridade administrativa, criação de mecanismos colegiados de articulação administrativa, busca de maior eficiência, inclusive através da terceirização de serviços, resposta às transformações tecnológicas, entre outras.

No que se refere à profissionalização da gestão administrativa do SENADO FEDERAL, a primeira questão a ser levada em conta é a da natureza da supervisão política exigida. O estabelecimento desta supervisão obedece, no fundo, aos mesmos constrangimentos vividos pelo Poder Executivo na separação entre agente político e máquina administrativa. Entretanto, no plano do Poder Legislativo, a diversidade de agentes políticos (os parlamentares) e o menor escopo da ação administrativa (a quase exclusiva provisão de serviços ao corpo legislativo) torna muito mais complexo o problema de traçar uma fronteira definida entre o que é ação política legítima e a condução dos negócios administrativos.

Existem duas maneiras básicas de gerir este problema de fronteira. A primeira é instalar controles mais estritos no relacionamento entre supervisão política e assuntos administrativos. Nas condições atuais do SENADO FEDERAL, esta disposição pode

significar o aumento do envolvimento de parlamentares com rotinas administrativas e ainda menor autonomia para os agentes administrativos. A segunda é limitar a possibilidade de envolvimento entre política e administração. A equipe da Fundação Getúlio Vargas está convencida de que este é o caminho mais correto e implica necessariamente evitar qualquer possibilidade de multiplicidade ou divisão da autoridade política, em sua atribuição de supervisionar a autoridade administrativa. Esta medida requer, simultaneamente, maior fortalecimento e centralização da autoridade administrativa, concentrada exclusivamente em suas tarefas, e maior responsabilidade do agente político, devotado à fixação de diretrizes, por um lado, e na promoção de mecanismos de controle e transparência, por outro.

Outros passos nesta direção seriam dados: (1) pelo estabelecimento de mecanismos colegiados de gestão, como forma de compensar os procedimentos rígidos impostos à administração pública e às formalidades hierárquicas; (2) pela simplificação organizacional, com a gradual eliminação da estrutura administrativa de todas aquelas funções não específicas do SENADO FEDERAL; com a criação de mecanismos modernos de gestão de contratos de serviços, e com redução de níveis hierárquicos; e (3) pela criação de organismos responsáveis por áreas-chave no enfrentamento dos novos desafios tecnológicos: o gerenciamento da informação e a formação de recursos humanos.

A equipe da Fundação Getúlio Vargas tem plena consciência de que as medidas propostas neste trabalho podem ser consideradas, em vários aspectos, limitadas. Uma transformação radical das práticas e rotinas administrativas do SENADO FEDERAL certamente exigiria disposições de caráter mais profundo e extenso do que aquelas aqui propostas. Entretanto, é absolutamente imperioso reconhecer algumas limitações institucionais intransponíveis no plano do trabalho realizado, e tomar em consideração certos pontos de vista, com respeito às reformas da administração pública, consolidadas pela Fundação Getúlio Vargas no curso de sua longa experiência com o assunto.

Dentre as limitações institucionais, deve ser destacada, sobretudo, a situação atual do funcionalismo público. O Regime Jurídico Único, por exemplo, implicou grande rigidez na administração de pessoal no setor público. Nesse contexto, a estabilidade absoluta do funcionário público tem dificultado o estabelecimento de um gestão de recursos humanos flexível e mais eficiente, somando-se às determinações constitucionais relativas à isonomia salarial, e à impossibilidade de um maior desenvolvimento funcional nas carreiras, entre outras. As sugestões que a equipe da Fundação Getúlio Vargas pode apresentar nessa área tem de reconhecer tais limitações.

O aperfeiçoamento do assessoramento superior e do trabalho legislativo, por sua vez, estão inexoravelmente relacionados à ampliação do papel das Comissões Permanentes. Somente com a transferência de maiores poderes decisório e administrativo às Comissões, estas se transformarão em um polo atrativo para congressistas e consultores legislativos, gerando a especialização necessária para um confronto mais equilibrado com as capacidades burocráticas do Poder Executivo. Esta transferência, contudo, exige modificações importantes nos procedimentos do processo legislativo, que, por sua vez, apresentam implicações políticas próprias.

Com respeito à reforma em si mesma, a equipe da Fundação Getúlio Vargas alimenta a convicção de que esta deve ser considerada um processo e não um ato específico no



tempo. Assim, boa parte das recomendações contidas nos relatórios que se seguirão devem ser entendidas como pontos de partida de um processo de natureza incremental, que deverá exigir, para sua sustentação e ampliação, expressa vontade política ainda por vários anos. As experiências recentes com reformas abruptas e desvinculadas da realidade institucional da administração pública brasileira constituem a melhor recomendação possível em favor desta estratégia. *Fulan da AEM.*



**PREMISSAS BÁSICAS PARA A ADEQUAÇÃO ORGANIZACIONAL  
DO SENADO FEDERAL**

A handwritten signature in black ink, consisting of a stylized, cursive script.

- A administração da Casa deve estar voltada para o eficiente atendimento da missão constitucional do SENADO FEDERAL e da atuação político-parlamentar dos Senadores.
- Plena subordinação da administração da Casa às políticas estabelecidas pela Comissão Diretora.
- As estruturas e sistemas operacionais serão orientados para os usuários dos serviços, ou seja, orientados precipuamente para a ação dos Senadores, tanto no plano legislativo (Plenário, Comissões etc), quanto no político-parlamentar (Gabinetes).
- Na implementação das normas emanadas da Comissão Diretora, a administração da Casa deverá pautar-se pelo profissionalismo técnico e gerencial.
- Fortalecimento da Diretoria Geral do SENADO, como órgão de coordenação central da administração.
- Simplificação da estrutura organizacional, buscando maior agilidade no processo decisório, fortalecimento da autoridade gerencial e utilização mais eficiente dos recursos disponíveis.
- Vitalização do Conselho de Administração, como órgão consultivo e planejador da administração, e de outras formas de gestão colegiada no processo administrativo da Instituição.
- Fortalecimento e maior integração da gestão da informação no SENADO FEDERAL.
- Concepção sistêmica da gestão de pessoal com o objetivo de assegurar a interdependência entre a política de recursos humanos, o plano de carreira e remuneração, obtenção e colocação de pessoal, dimensionamento de efetivos, desenvolvimento e treinamento, gerenciamento de desempenho, clima organizacional e operação do banco de dados.
- Concepção centralizada das políticas e estratégias de recursos humanos, com programação e operacionalização descentralizadas.
- Valorização do servidor nas dimensões profissional, social e humana.



## ANÁLISE DO MODELO ORGANIZACIONAL DO SENADO FEDERAL

A handwritten signature in black ink, appearing to be "J. J. J." or similar, located at the bottom right of the page.

A Análise do Modelo Organizacional do SENADO FEDERAL a seguir apresentado resulta basicamente da consolidação das percepções, visões, proposições dos participantes dos três *workshops* realizados em novembro e dezembro de 1995, conforme a descrição metodológica apresentada anteriormente.

As avaliações e gradações sobre cada uma das variáveis do modelo organizacional vigente no SENADO têm como ponto de partida o conjunto de conceitos que integra os instrumentos de análise propostos pela Equipe Técnica da FGV para o desenvolvimento dos trabalhos.

As análises e recomendações do texto que se segue expressam a amplitude, profundidade e limitações inerentes ao método adotado – o *workshop* –, bem como a representatividade dos gerentes e técnicos que participaram dos trabalhos.

## **NATUREZA DA TAREFA/ATIVIDADE E DESEMPENHO ORGANIZACIONAL**

### **Definição da Tarefa/Atividade**

As principais atividades institucionais de apoio ao desempenho da missão do SENADO podem ser definidas de forma relativamente simples, em três grandes áreas.

Em primeiro lugar está o processo legislativo, que consiste nas atividades relacionadas à tramitação de leis e projetos, à formulação de proposições de todos os tipos e à fiscalização do Poder Executivo. A ele se seguem a produção de documentos legislativos, como resultado do andamento dos trabalhos das comissões e do plenário, e a divulgação dos atos e das atividades do Legislativo, como forma de prestação de contas à sociedade.

Em segundo lugar vem o suporte de informação, que se refere à produção e à organização das informações necessárias ao processo legislativo e à área administrativa. Por último, vem o apoio administrativo, entendido como a organização dos serviços necessários ao funcionamento do SENADO e ao atendimento dos senadores.

Neste contexto, merecem discussão as atividades conduzidas no âmbito interno dos gabinetes dos senadores. De forma geral, na visão dos participantes dos *workshops*, as atividades desenvolvidas pelo gabinete do senador deveriam ser consideradas como de apoio à missão do SENADO, mas sua inclusão em alguma das três áreas acima descritas foi considerada problemática. Enquanto as atividades institucionais mencionadas acima podem ser localizadas com precisão na estrutura administrativa da Instituição, as mesmas atividades, no gabinete, encontram-se concentradas em uma única unidade administrativa, sob uma única gerência e, por vezes, somando-se a funções (apoio para atividades políticas, por exemplo) que não poderiam ser desempenhadas pela estrutura do SENADO. Parece possível inferir que existe certa incompatibilidade entre a natureza das atividades conduzidas pelo gabinete, de cunho político e altamente dependente de confiança do parlamentar, e a

visão corrente acerca das atividades institucionais do SENADO, marcadas pelos padrões de uma burocracia profissional.

### Definição dos Clientes Externos e Internos

A estrutura do SENADO apresenta um contingente relativamente extenso de clientes. Foram identificados como clientes internos: os senadores, os vários órgãos desta Instituição, o pessoal ativo, inativo e dependentes. Como clientes externos, foram relacionados os demais órgãos do Legislativo (Câmara dos Deputados e Congresso Nacional); os poderes Executivo e Judiciário, governos de Estados e Municípios; a sociedade civil organizada (órgãos de classe, etc), e a sociedade em geral (visitantes).

Os participantes fizeram questão de ressaltar, entretanto, que apenas alguns órgãos do SENADO FEDERAL têm clientes externos.

Ainda uma vez é importante destacar, em associação com o item anterior, a identificação dos senadores como clientes internos da estrutura administrativa, permanecendo ambígua a definição exata das atividades do gabinete e suas relações com a estrutura do SENADO.

### Natureza e Ritmo do Trabalho no SENADO

Existem diferenças importantes, no que se refere à natureza e ritmo de trabalho, entre as diversas áreas do SENADO FEDERAL. Pode-se constatar que no apoio à atividade legislativa, as situações cotidianas são muito diferentes no que se refere à variedade de assuntos que devem ser examinados, contudo não requerem métodos diferentes, visto que o processo legislativo é bastante normatizado.

A atividade administrativa é considerada bastante rotineira, havendo quase sempre normas para cuidar dos casos excepcionais.

A atividade relativa à publicação e reprodução de documentos, realizada basicamente pelo CEGRAF, caracteriza-se por um trabalho rotineiro, mas cuja intensidade pode variar segundo a urgência imposta por pressões externas.

No PRODASEN, as situações são bastante diferentes visto que este atende a demandas diversificadas, originárias de diferentes unidades do SENADO. Outro fator de variabilidade está nas mudanças e nos avanços da tecnologia exigindo um contínuo processo de adaptação e capacitação.

De forma geral, os participantes consideram importante compreender que a Instituição está sujeita a piques de trabalho que dependem, em boa medida, de fatores externos. Na maioria das vezes, as unidades precisam estar prontas a modificar rotinas e procedimentos para operar de forma eficiente.

Quanto aos tipos de trabalho realizados nas diferentes unidades, foram classificados quase sempre como *especializados* ou *altamente especializados*. Exigem, na maioria das vezes, experiência acumulada no exercício do cargo para seu pleno desempenho. A



qualificação requerida do pessoal varia de primeiro grau completo a terceiro grau com especialização.

### Consenso Interno

Em termos institucionais, o SENADO FEDERAL é profundamente marcado pela fragmentação das decisões nos níveis superiores da administração e pela ausência de mecanismos colegiados ou participativos de planejamento e coordenação.

A percepção das dificuldades administrativas vividas pela Instituição, decorrentes de tal situação, são claras. Assim, apesar do consenso entre as chefias com relação à necessidade de mudanças nas rotinas de trabalho e no comportamento dos funcionários, no sentido de uma maior profissionalização, variar de *razoável* a *elevado*, existe a percepção generalizada de que os objetivos e as metas para o SENADO, visto como um todo, não são claramente explicitadas. Nestas circunstâncias, os diretores de cada subsecretaria tratam de definir e explicitar objetivos e metas relativas às respectivas unidades.

Desta maneira, apenas considerando-se as chefias e os funcionários que trabalham numa mesma subsecretaria, é que se pode afirmar que existe um consenso *razoável* com relação aos objetivos e metas.

Esta perspectiva se repete, inclusive, no que se refere ao processo de modernização, uma vez que o consenso relativo às medidas a serem tomadas para reforma do SENADO é *muito elevado*, no sentido de que a maioria percebe a gravidade dos problemas atuais. Entretanto, julgam o trabalho que foi empreendido até o momento com ceticismo, por não verem suas propostas incluídas no diagnóstico (*Reengenharia do Legislativo*) e por já existirem resoluções em andamento, com prazo de tramitação definido, possivelmente desatreladas de uma perspectiva mais sistêmica do processo de mudança.

Com respeito à possibilidade de eventuais desacordos entre as unidades do SENADO, tendo em vista não haver diretrizes gerais que orientem decisões e ações numa perspectiva global e integrada, pode-se dizer que, na medida que estas estão ausentes e não há competências bem estabelecidas, a situação mais comum é a ocorrência de superposição ou omissão de responsabilidades.

Segundo a percepção prevalecente entre os participantes dos *workshops* a nomeação dos diretores, por diferentes senadores, contribui adicionalmente para a dificuldade de coordenação e realização de trabalhos conjuntos, ao criar fidelidades dispersas ao longo da cadeia decisória.

### Disponibilidade de Recursos Humanos e Financeiros

Em termos práticos, a independência constitucional do Poder Legislativo provê ao SENADO FEDERAL uma grande liberdade no emprego dos recursos orçados. Existe, entretanto, grande distância entre o orçamento aprovado e as quantias realmente liberadas. Além disso, conforme indicações, sobrevivem ainda mecanismos que permitem ao Poder Executivo interferir nos gastos da Instituição.



Não existe uma mentalidade voltada para a programação orçamentária, nem os funcionários encontram-se devidamente preparados para exercer tal trabalho. Em consequência, o orçamento apresentado pelas unidades não tem credibilidade junto à administração, cabendo a cada unidade negociar a liberação dos recursos. Esta liberação, contudo, dependerá sempre da habilidade de argumentação de cada chefia, além de outros fatores circunstanciais.

Em termos da contratação de pessoal, verifica-se que existe grande dificuldade na substituição de quadros, tendo em vista as normas existentes. Mesmo o processo de terceirização é marcado por grande demora na condução de seus trâmites.

Por outro lado, a mobilidade interna de pessoal tem sido grande, prejudicando, por vezes, o andamento dos serviços. As unidades perdem funcionários recém treinados ou concursados, com qualificações superiores às exigidas para o cargo. As medidas recentemente tomadas – estabelecendo um período de permanência mínima do funcionário no seu órgão – para evitar maiores abusos, podem vir a gerar ainda maiores distorções, de acordo com as indicações dos participantes.

Com relação à obtenção de materiais e de equipamentos, verifica-se que há dificuldade porque não existe uma programação de aquisição e as normas relativas à licitação emperram o processo.

#### Grau de Incerteza

O conceito de incerteza é entendido como a diferença entre a informação necessária ao desempenho da tarefa / atividade do SENADO e àquela efetivamente disponível na Instituição.

Quanto a este aspecto, a natureza especial das atividades do SENADO constitui o principal fator determinante. Numa escala de 1 a 5, onde um significa certeza absoluta e cinco, máxima incerteza, os participantes dos *workshops* indicaram que o grau de incerteza das atividades do SENADO é, em média, 4 (quatro). A atividade política e a atividades legislativas apresentam um grau de incerteza *alto*. A atividade relativa ao suporte da informação apresenta um grau de incerteza *razoável*. A atividade administrativa apresenta um *baixo* grau de incerteza, por ser mais rotineira e padronizada.

Analisando as atividades do SENADO como um todo, podem ser identificadas as seguintes fontes de incerteza:

- interdependência do trabalho entre as unidades;
- variabilidade dos trabalhos executados para os quais há normas, mas são imprevisíveis com relação à época e ao prazo para sua realização; ausência de coordenação;
- falta de consenso acerca de como devem ser fixados os objetivos e as metas a serem alcançadas para o cumprimento da missão do SENADO; ausência de planejamento;



- associativismo dos funcionários caracterizado por corporações com interesses próprios;
- dificuldade, também, no processo de compra de materiais e de equipamentos e na obtenção de dados qualitativos para apurar os resultados das ações empreendidas; e
- escassez de informações que estejam disponíveis a tempo e a hora, com clareza e precisão necessárias ao desempenho das atividades do SENADO; desconhecimento das informações disponíveis, descumprimento de normas.

Nestas circunstâncias, os principais fatores de certeza para o trabalho na Instituição continuam sendo a disponibilidade de recursos orçamentários fixados, assim como a existência de atividades rotineiras para as quais já existem normas explicitadas.

### Desempenho Organizacional

O grau de eficiência das unidades é considerado globalmente como *razoável*, apresentando, contudo, diferenças importantes entre as áreas administrativa e legislativa. Considerando apenas o volume de produção, é *alto e eficiente* na área de informação; *normal*, tendendo para *baixo*, na área administrativa.

É difícil fazer uma afirmativa global quanto à qualidade dos produtos, mas pode-se reconhecer que os recursos disponíveis são alocados inadequadamente. Neste aspecto, é importante mencionar a falta de clareza entre os recursos garantidos aos senadores e seus gabinetes pelas normas internas, e o que pode ser conseguido por meios informais, atropelando o cumprimento das normas e implicando novas dificuldades administrativas. Há consenso de que os recursos poderiam ser melhor utilizados se houvesse adequado grau de planejamento.

Com relação à capacidade de adaptação das unidades do SENADO, entendida como antecipação de problemas e busca de soluções satisfatórias, verifica-se que o grau é *baixo*. Em geral, a administração tem pouca capacidade de antecipação. Este trabalho precário em termos de antecipação prevalece porque não há preocupação com os médio e longo prazos. As respostas da administração têm se caracterizado pelo imediatismo.

O grau de flexibilidade é considerado *alto*, sobretudo face às pressões externas. O alto grau de mobilização criado por contingências momentâneas pode ser explicado pela definição clara de objetivos a serem alcançados. Tendo o objetivo claramente visualizado os funcionários de diferentes unidades interagem e encontram soluções conjuntas. Quando, por exemplo, uma Comissão Parlamentar de Inquérito é formada, a máquina de apoio responde com eficiência e eficácia, sendo a missão cumprida.

Fora da situação de crise, os funcionários se vêem diante de múltiplos objetivos, por vezes divergentes, o que dificulta o desenvolvimento de ações coordenadas e conjuntas. Com relação à eficácia, isto é, o cumprimento dos objetivos estabelecidos para as unidades, o grau é *razoável*, visto que não há objetivos claramente definidos para o SENADO como um todo.

O grau de satisfação dos senadores com os produtos e serviços prestados pelas diferentes unidades é qualificado como *baixo*.

O mesmo é válido no que se refere à capacidade de se atender expectativas e necessidades da sociedade. Os funcionários consideram, contudo, que a sociedade, em geral, desconhece o trabalho realizado pelo SENADO, seja porque a mídia só tem divulgado as coisas negativas, seja devido à baixa credibilidade do Poder Legislativo junto à população. Existe o sentimento de que os grupos da sociedade que demandam serviços da Casa sentem-se bem atendidos.



## **ANÁLISE DO MODELO ORGANIZACIONAL : ESTRUTURA**

### **Centralização x Descentralização**

Em geral, as normas e os procedimentos relativos à atividade legislativa são aprovadas no nível do Plenário e Comissões. Já os da atividade administrativa são concentrados na Primeira Secretaria e, excepcionalmente, na Diretoria Geral. As decisões relativas às atividades do SENADO e seu funcionamento são centralizadas e verticalizadas, não havendo consulta aos órgãos envolvidos pela decisão. Além disso, há uma percepção de que a centralização é maior na área administrativa do que na área legislativa.

### **Supervisão e Normas Internas**

As situações vividas pelas chefias, com relação ao número de funcionários que podem supervisionar adequadamente, são bastante variadas. Há casos de excesso de subordinados, exigindo um esforço grande da supervisão; mas existem também casos em que o número de subordinados por chefia poderia ser aumentado ou o número de chefes diminuído.

A variabilidade da amplitude acima referida, pode ser explicada pela criação indiscriminada de cargos de chefia no organograma da Instituição, como forma de justificar o pagamento de comissão ou função gratificada, e pela evasão de funcionários para outras áreas.

Em geral, o grau de adequação da amplitude de controle (número de funcionários por chefia) vigente no SENADO, para o cumprimento dos seus objetivos, é considerado baixo.

Existem muitas normas para auxiliar o desempenho das atividades mas nem sempre são cumpridas, visto que não se ajustam à realidade da Instituição. Observa-se, quanto a este aspecto, uma diferenciação entre a área legislativa e a área administrativa. Na primeira, as normas são mais internalizadas e cumpridas do que na segunda, visto que nesta última há mais flexibilidade. Este diagnóstico, contudo, não foi unânime. Outra percepção é a de que as rotinas e procedimentos estão adequadas porque dão segurança às chefias, balizando suas decisões e dando-lhes conforto para decidir.

Ainda com relação a situações não programadas há uma percepção de que estas podem ser diferentes, mas o procedimento para solucioná-las é semelhante e conhecido. A padronização de normas é tida como *alta* nas áreas legislativas e de informação, e como *média* na de administração.

### **Duplicidade de Órgãos**

A duplicidade de órgãos no SENADO FEDERAL tem a mesma origem fundamental dos problemas de supervisão e chefia mencionados acima. Existem unidades que foram

criadas para possibilitar o pagamento de comissão ou de função gratificada. Em decorrência disso, há um número elevado de funções estabelecidas no Regulamento e a responsabilidade sobre vários tipos de ação está diluída.

Existe duplicidade no processo de arquivamento dos Diários Oficiais, realizado simultaneamente pela Subsecretaria de Análise e pela Subsecretaria de Arquivo. Existem serviços sob a responsabilidade tanto da Secretaria de Serviços Especiais, como da Subsecretaria de Serviços Gerais e as atividades do Serviço de Relações Públicas confundem-se com as do Cerimonial da Presidência do SENADO e com o Serviço de Divulgação.

Pareceres jurídicos sobre os mais variados assuntos podem ser elaborados pela Consultoria Geral, pela Advocacia ou mesmo por Gabinetes, ainda que, formalmente, obedeçam a competências definidas. As atividades de supervisão administrativa podem ser exercidas pela Consultoria Legislativa e pela Advocacia, ainda que exista um Secretaria de Controle Interno, vinculada ao Diretor Geral.

Os serviços de informação encontram-se espalhados, sem coordenação efetiva, pela Consultoria, pela Secretaria de Documentação e Informação e pela Secretaria Geral da Mesa. Por seu turno, os Anais do SENADO são de responsabilidade tanto da Subsecretaria de Anais, como da Subsecretaria de Edições Técnicas.

Constata-se que, por vezes, há um vazio entre órgãos, e, em outras, uma confusão sobre atribuições. Entretanto, a duplicidade de funções deve ser examinada do ponto de vista da eficácia e da eficiência. Frequentemente, esta duplicação de atividades tem o objetivo de prover auto-suficiência em determinados serviços, garantindo maior eficiência geral de órgãos específicos.

### Relações entre a Estrutura, o Processo Decisório e a Implementação de Ações

A estrutura organizacional vigente no SENADO FEDERAL tem dificultado consideravelmente o processo decisório e a implementação de ações administrativas em virtude da falta de clareza na linha de comando. A esse respeito, o CEGRAF e o PRODASEN são indicados como exceções, pois sua estrutura de órgãos supervisionados – com autonomia e auto-suficiência – facilita o processo decisório.

As principais causas desta inadequação são a criação indiscriminada de unidades administrativas para melhorar a remuneração dos funcionários, e não em função de real necessidade, e a inexistência de mecanismos de planejamento, coordenação e supervisão.

Além disso, pode-se observar também que decisões são tomadas com facilidade devido às normas existentes, mas a maior dificuldade está na implementação de ações. Normas existem, mas é comum que as decisões sofram interferência política.



## Gabinete do Senador

A dependência dos gabinetes dos senadores com relação aos produtos ou serviços das unidades administrativas e de consultoria e processo legislativo, foi apontada como *alta*, visto que pelo regimento vigente cabe a essas unidades subsidiar o desempenho das funções administrativas e políticas dos senadores.

Neste ambiente, considera-se que papel do chefe de gabinete é estabelecer ligação entre o senador e os demais órgãos da Casa. A eficiência e eficácia do gabinete dependem de um lado, do conhecimento e da experiência do ocupante do cargo, e de outro, das normas, procedimentos e da estrutura do SENADO. Na visão dos participantes, o grau de profissionalização do chefe de gabinete afeta diretamente a qualidade dos produtos ou serviços prestados ao gabinete pelas unidades administrativas, de consultoria e de processo legislativo.

Por seu turno, é possível reconhecer que a relação de confiança entre o senador e os funcionários do gabinete, além de sua competência e conhecimento da Casa, são fundamentais para o bom desempenho das suas atividades legislativas. O exercício do papel de chefe de gabinete tem implicado certa tensão derivada do atendimento concomitante aos requisitos de confiança pessoal do cargo, e da necessidade de conhecimento da Casa, seus atores administrativos e procedimentos.

## Resolução de Conflitos e Relações Interpessoais

Existem padrões variados para a resolução de conflitos entre as unidades do SENADO. Algumas vezes, procura-se ignorar os problemas; frequentemente, minimiza-se o problema e apaziguam-se as partes. Em termos práticos, raramente as partes interagem diretamente, com exceção do PRODASEN e CEGRAF, onde existe o hábito da interação para solução de problemas. Também é comum que as partes recorram a instâncias acima do superior imediato, sem respeitar a hierarquia existente. De fato, raramente se recorre à hierarquia.

Apesar disso, existe certa confiança nas pessoas e nas suas relações e a estrutura organizacional procura facilitar o desenvolvimento de uma organização informal, quando se trata de relações entre funcionários de uma mesma secretaria ou subsecretaria.

O grau de cumprimento de compromissos acordados entre as chefias e os funcionários que trabalham nas diferentes unidades, é percebido como *médio* tendendo para *baixo*, visto que é muito dependente do relacionamento pessoal. Esta mesma circunstância determina a extensão do esforço gasto no desenvolvimento das relações entre as unidades. É *alto*, quando se utiliza a estrutura formal; *baixo*, quando se utilizam as relações informais.

Apesar disso, no que se refere ao conhecimento pessoal entre as chefias e principais funcionários as percepções são variadas, indo de *muito alto* a *baixo*. A satisfação com a qualidade das relações pessoais também obedece ao mesmo padrão diversificado, situando-se entre *média* e *alta*.



O associativismo dos funcionários caracteriza-se pela existência de diferentes corporações, na maioria das vezes com posições conflitivas, o que dificulta o encaminhamento de negociações junto à Direção. Observa-se ainda que, na maioria das vezes, o associativismo se manifesta informalmente, pela possibilidade de acesso direto aos senadores. Mesmo a representação formal das diferentes categorias de funcionários utiliza os meios informais de pressão.

Em face da situação acima descrita, indicou-se imperiosa necessidade de uma revisão do atual modelo organizacional. Esta revisão deve começar pela atual divisão de responsabilidades na condução da administração entre a Comissão Diretora e a Diretoria Geral da Casa, reformulando a vinculação entre seus membros e a administração do SENADO e criando mecanismos que diminuam o impacto do curto mandato da Comissão Diretora sobre a continuidade administrativa.

Neste quadro, é necessário que a Comissão Diretora volte suas preocupações sobretudo para a fixação de políticas gerais, que coordenem inclusive a atuação dos órgãos supervisionados.

Por seu turno, a eficiência da administração do SENADO continua a exigir maior avanço na simplificação de sua estrutura, sobretudo através da redução de níveis hierárquicos, da terceirização de serviços e aperfeiçoamento do sistema de gestão de contratos. O mesmo vale para a área de material e patrimônio, com definições mais precisas de atribuições para os diferentes órgãos envolvidos, padronização de materiais e aperfeiçoamento da capacidade de manutenção dos bens imóveis.

A ampliação do grau de integração entre as diferentes unidades da estrutura organizacional também se revela uma iniciativa fundamental para o bom funcionamento dos serviços administrativos, acompanhada pela reformulação do sistema de comunicação e gestão de documentos e pela racionalização dos procedimentos administrativos, através da revisão do escopo de normas e procedimentos, e delegação ampla de competências para redução drástica do grau de centralização das decisões.



## **ANÁLISE DO MODELO ORGANIZACIONAL : INFORMAÇÃO E PROCESSO DECISÓRIO**

### **Planejamento**

Os objetivos, as ações e os recursos necessários ao desenvolvimento das atividades do SENADO são determinados com alto grau de detalhamento somente quando se trata dos órgãos supervisionados, PRODASEN e CEGRAF. No caso da estrutura central, o grau de detalhamento para as secretarias e subsecretarias é baixo, pois, nestes casos, existe apenas a proposta orçamentária, voltada para o detalhamento de recursos. Entretanto, de acordo com cada diretor, as secretarias ou subsecretarias podem ter planos de ação informais.

Quanto à forma de preparação do Plano Orçamentário, não ocorrem discussões ou negociações em todos os níveis hierárquicos antes da aprovação formal pela Comissão Diretora. Valoriza-se mais os formulários do que os processos interativos inerentes à preparação de um plano ou orçamento e às ações decorrentes dos mesmos.

Em termos concretos, os principais documentos formais que consubstanciam objetivos, ações e recursos são o Plano Orçamentário e o Plano de Compras. No caso do PRODASEN, por seu turno, existem diretrizes, plano de ação, plano de compras e projetos.

O orçamento e os planos de ação se baseiam em dados e tendências históricas projetadas, bem como na intuição informada e a criatividade de cada chefia, mas sem a utilização de uma base técnica determinada e comum a todas as unidades.

### **Controle e Coordenação**

Existem critérios de desempenho não explicitados, que são utilizados caso a caso. Ações institucionais de controle são exercidas pela Secretaria de Controle Interno, pela Advocacia do SENADO e por órgãos externos. Essencialmente, o controle se restringe a recomendações, não havendo punições para os que não as cumprem, apesar de disposições legais prevendo tais hipóteses.

Relatórios regulares sempre existem sobre as ações desenvolvidas, enfatizando os aspectos quantitativos. Contudo, há carência de relatórios gerenciais que possibilitem acompanhar o dia-a-dia de uma forma mais global. Os relatórios especiais são um procedimento normal, mas dependem de pedidos dos senadores ou das comissões de inquérito.

Em geral, o controle como *feedback* orientado para a ação corretiva não existe. Quem elabora relatórios, usualmente, não sabe sua finalidade nem tem retorno a respeito dos mesmos. As ações de controle se caracterizam essencialmente pela captação e registro de informações sobre o passado.



Apesar de todos estes problemas, no âmbito do SENADO tem se verificado a utilização de praticamente todos os mecanismos de coordenação existentes como: o contato direto; sistema de informação computadorizado, as normas e os procedimentos; recurso a hierarquia; relatórios, manuais e cronogramas; comissões. O esforço dispendido na função coordenação é percebido como intenso, mas o grau de satisfação é considerado baixo ou razoável. Identifica-se que a função de coordenação caberia à Diretoria Geral, no entanto, esta nem sempre tem logrado desempenhar tal função a contento.

Alguns fatos que concorrem para essa avaliação são:

- a ausência de políticas compartilhadas e negociadas entre as chefias das unidades;
- o uso de mecanismos informais dependentes das relações pessoais entre as chefias;
- os mecanismos formais que não propiciam o trabalho de coordenação;
- ausência de um programa de desenvolvimento gerencial;
- processo de provimento dos cargos da direção superior.

### Relações entre Unidades

As relações existentes entre as unidades da Instituição tem eficácia considerada apenas razoável, sendo freqüentemente baseadas no conhecimento pessoal de chefias e de funcionários. A prevalência destes vínculos informais, contudo, não dispensa os procedimentos formais, por escrito e em detalhes, tendo em vista o alto grau de formalidade exigida na Instituição.

A relação dos órgãos supervisionados com as demais unidades do SENADO é do tipo cliente/fornecedor. Isto é, as unidades administrativas, de consultoria e processo legislativo, para atender as demandas dos senadores, dependem dos produtos e serviços do PRODASEN e do CEGRAF. Estes, por sua vez, dependem, parcialmente, de informações das demais unidades do SENADO para produzir produtos e serviços demandados por estas.

### Comunicação e Informatização.

As dificuldades de comunicação entre as unidades não podem ser creditadas à carência de meios. De fato, quase todos os tipos de meio de comunicação estão à disposição, sendo o contato telefônico, as cartas e ofícios e o correio eletrônico os mais utilizados. Sua maior eficiência está em direta relação com a informalidade do processo, ou seja, quanto mais direto e informal o canal, mais eficiente é a comunicação. Esta situação conduziu, durante os *workshops*, à percepção de que, do ponto de vista puramente técnico, a adequação dos meios é alta. Entretanto, quando se leva em consideração seu emprego e rendimento, a adequação é considerada baixa.



Observações de tom semelhante foram feitas no tocante à informatização. Apesar do grau de informatização do SENADO FEDERAL ter sido considerado elevado, abrangendo a maior parte das unidades, o treinamento e especialização dos funcionários é considerado bastante deficiente.

O ritmo da transformação tecnológica nas várias unidades do SENADO tem sido diversificado, refletindo, na verdade, uma distribuição desigual de capacitação profissional. De forma geral, os participantes consideraram baixa a capacidade dos funcionários acompanharem o ritmo das mudanças.

Sobre as bases de dados disponíveis para a realização do trabalho legislativo, elas foram consideradas bastante diversificadas, sendo registradas, contudo, dificuldades na sua transformação em informações utilizáveis em curto prazo. De forma geral, a clareza e a precisão das informações disponíveis são qualificadas como apenas razoáveis, situação que prejudica o desempenho de sua missão constitucional. Frequentemente, o SENADO FEDERAL realiza fiscalização sobre um órgão baseando a investigação sobre informações prestadas pelo próprio órgão. A ausência mais sentida é de um sistema permanente de avaliação que fiscalize a qualidade e a atualidade dos dados.

As dificuldades vividas pela Área de Informação tem uma matriz comum que, segundo os participantes, é composta por problemas de organização do trabalho no setor, bancos de dados de difícil consulta, várias unidades envolvidas na questão da coleta, tratamento e disseminação da informação, além da existência de estruturas informais responsáveis pela área, que têm dificuldades em tomar decisões, recrutar pessoal e prover remuneração adequada. Consideram, de fato, inexistir uma política de informação no SENADO FEDERAL.

Quanto a este aspecto, uma conclusão importante do trabalho desenvolvido pelos *workshops* está na necessidade de ampliar o papel do planejamento na ação administrativa no SENADO FEDERAL. Um primeiro passo nesta direção seria a definição e explicitação dos objetivos, estratégias e metas institucionais, com o propósito de proporcionar maior integração organizacional na Instituição.

Esta iniciativa deve ser desdobrada através da criação de mecanismos de articulação, institucionalizando-os de forma a propiciarem maior interação entre os membros da Direção Superior do SENADO. Deve ser também adotada a orçamentação por programa como base para a gestão e serem intensificados o uso de mecanismos e instrumentos de controle – inclusive, definindo prioridades – para estimular o cumprimento de legislação e normas internas.

Por sua vez, a função informação deve ser completamente reestruturada, sendo expressamente sugerida a criação de um organismo responsável pela definição de uma política de coleta e tratamento da informação, bem como pelo acompanhamento e avaliação de sua implementação. Tal organismo deveria ser constituído pelos titulares das unidades responsáveis pela gestão da área e por representantes de usuários.

Esta seria a condição básica para a identificação de medidas e mecanismos que viabilizem, em termos de recursos humanos e financeiros, o conjunto das unidades

integrantes da área de informação. A completa reestruturação do setor deveria compreender ainda a elaboração de um reordenamento espacial que facilite a integração entre as unidades referidas no item anterior e a institucionalização de um *balcão* para atender, de forma integrada, às demandas por informações no SENADO FEDERAL

A handwritten signature in black ink, consisting of a stylized, cursive script.

## **ANÁLISE DO MODELO ORGANIZACIONAL: PESSOAS E SISTEMA DE RECOMPENSAS.**

Programas de treinamento e desenvolvimento de recursos humanos virtualmente inexistem. Cursos são oferecidos sem grande planejamento das necessidades, registrando, como consequência, grande evasão de funcionários. As ações de treinamento apesar de atingirem um número razoável de funcionários da Casa todos os anos, têm enfatizado atividades de reciclagem e atualização, participação em cursos isolados, com pouca ênfase em programas de formação.

### **Desenho do Cargo**

Os problemas da organização administrativa do SENADO FEDERAL se refletem de maneira particularmente aguda no que se refere à definição de cargos e salários. A inadequação vigente entre as atribuições previstas do Regulamento Administrativo e as funções realmente executadas deu lugar a três tipos de comentários sobre o desenho dos cargos. Os participantes tanto afirmaram que estas descrições não refletem a realidade da Instituição, como também que seriam suficientemente amplas, propiciando a seu ocupante a liberdade para inovar ou, alternativamente, que seriam excessivamente genéricas.

A adequação das tabelas de salários é considerada quase de forma unânime como muito baixa. As causas enumeradas são muitas: uso indiscriminado de funções comissionadas, chefes e subordinados recebendo o mesmo salário, distorções salariais entre os níveis médio e superior e impossibilidade de promoção para os funcionários que já atingiram o teto da tabela salarial.

Nesta situação, que igualmente configura a ausência de um real plano de cargos e salários, o grau de satisfação dos funcionários efetivos e comissionados, com respeito a perspectivas de desenvolvimento profissional é julgado baixo ou muito baixo, porque não existem carreiras definidas ou muito rapidamente se chega ao topo da carreira.

### **Avaliação de Desempenho, Supervisão e Sistema de Recompensas.**

A desorganização vigente na administração de cargos e salários tem reflexos também sobre as possibilidades de avaliação do desempenho dos funcionários e sobre as atividades de supervisão. Os procedimentos vigentes são considerados como estritamente formais, destinados a justificar a promoção do funcionário e muito marcados por considerações subjetivas.

Nestas circunstâncias, a prática tem sido avaliar apenas os funcionários passíveis de promoção (os que ainda não atingiram o topo de sua carreira) e avaliar sempre favoravelmente o funcionário. A realização de uma avaliação correta constitui-se em fator de constrangimento para as chefias. Com respeito às atividades de supervisão, são marcadas por rigor apenas relativo, orientando preferencialmente para a realização de tarefas. De forma geral, os participantes concordaram na inexistência de uma avaliação de desempenho na estrita acepção da palavra.

O sistema de recompensas adotado no SENADO caracteriza-se por pouca ênfase nas recompensas sociais e uso freqüente de recompensas materiais e salariais. São raras as ocorrências de punições. A principal forma de recompensa é a função comissionada, que é concedida com base em critérios discricionários.

Os problemas da gestão de pessoal assumem ampla variedade. Existe o problema da reposição de pessoal qualificado, suprimindo lacunas deixadas pelo grande número de aposentadorias recentes. Foram registradas inúmeras distorções no que se refere ao Plano de Cargos e Salários, como a existência de um pirâmide salarial invertida; discrepâncias salariais entre o corpo de nível médio e o de nível superior; desvios de função, criados pela intensa mobilidade de pessoal entre unidades do SENADO, inclusive considerando-se as unidades supervisionadas; e a necessidade de se estabelecer carreiras técnicas atualmente não existentes.

Devem ser estabelecidas com urgência normas claras e adequadas sobre mobilidade de pessoal, visando garantir prazo de permanência mínima na unidade de lotação, considerados os investimentos em qualificação do profissional e as necessidades dos diferentes setores para o alcance dos objetivos e metas da Instituição.

Os participantes mostraram-se contrários à revisão do número de cargos de livre provimento nos gabinetes. Julgam que sua ampliação seria danosa ao bom funcionamento da administração. Mas consideram importante o estabelecimento de requisitos mínimos de qualificação para a ocupação dos cargos de livre provimento. Ainda no que se refere ao gabinete, registrou-se a necessidade de uma melhor definição do perfil do ocupante do cargo de chefe-de-gabinete.

As medidas necessárias para enfrentar os problemas de gestão de pessoal no SENADO devem envolver, basicamente, a revalorização da concessão de funções comissionadas como instrumento de definição de responsabilidades no processo gerencial, redefinição do sistema de recompensas, adoção de um programa permanente de qualificação e profissionalização e redimensionamento do quadro de pessoal por unidades em função da carga de trabalho.

**SÍNTESE DAS PROPOSTAS PARA A ADEQUAÇÃO DO MODELO  
ORGANIZACIONAL DO SENADO FEDERAL**

A handwritten signature in black ink, appearing to be the initials 'CG' or similar, located at the bottom right of the page.

## SÍNTESE DAS PROPOSTAS PARA A ADEQUAÇÃO DO MODELO ORGANIZACIONAL DO SENADO FEDERAL

### Estrutura Organizacional (VOLUME II)

- Simplificação organizacional com redução dos níveis hierárquicos. A proposta reduz a estrutura do SENADO FEDERAL a apenas quatro níveis hierárquicos, extinguindo cargos e funções, e dispõe as linhas fundamentais para reduções futuras em vários setores.
- Reformulação do relacionamento entre a Comissão Diretora e a Diretoria Geral, no sentido da unificação da supervisão política sobre a atividade administrativa. ] X
- Desenho de alternativas para a situação dos órgãos supervisionados: manutenção do *status* de órgãos supervisionados com maior submissão ao comando administrativo do SENADO FEDERAL ou sua incorporação à estrutura administrativa como secretarias. A proposta examina as alternativas sobretudo em função das tendências de transformação tecnológica das atividades gráficas e de processamento de dados.
- Revitalização do Conselho de Administração e promoção de práticas colegiadas de gestão e planejamento.
- Criação de uma Assessoria de alto nível, vinculada à Comissão Diretora para elaboração das políticas de informação, formação de recursos humanos e de modernização administrativa. ] X
- Criação de uma Assessoria Técnica junto à Diretoria Geral visando capacitá-la para o melhor exercício de suas atribuições.
- Desenho de alternativas para a Secretaria Geral da Mesa, no sentido de sua simplificação e da criação de condições para uma resposta mais ágil à expansão das atividades fiscalizadoras e legislativas do SENADO FEDERAL.
- Reestruturação da área de Comunicação Social para adaptá-la às novas necessidades e exigências da atuação do SENADO FEDERAL.
- Reorganização das áreas de administração geral e de serviços da Diretoria Geral, com diminuição do número de unidades administrativas e melhor organização para suas atividades.

### Função Informação (VOLUME III)

- Elaboração de diretrizes básicas para o estabelecimento de uma política de informação no SENADO FEDERAL, prevendo ênfase na disseminação da informação e na familiaridade de seus usuários com o instrumental disponível.
- Proposta de reestruturação dos serviços de informática do SENADO, segundo as alternativas do Projeto de Estrutura Organizacional, prevendo a criação de áreas específicas para administração de bancos de dados; suporte ao usuário, tecnologia de informação e operação.
- Elaboração de protótipo para a matriz de informações gerenciadas, possibilitando o acesso mais rápido e simples às bases de dados socio-econômicas já disponíveis.
- Elaboração de diretrizes para o reordenamento do atual cronograma de informatização do processo legislativo, com a fixação dos parâmetros tecnológicos mais adequados.

### Sistema de Recursos Humanos (VOLUME IV)

- Formulação do sistema de gestão de recursos humanos do SENADO FEDERAL sob a concepção de sistema social aberto, buscando a interligação entre os subsistemas e as demais unidades da Instituição.
- Formulação de uma política de gestão de recursos humanos, contendo princípios e valores que representam a filosofia de pensamento e de ação em relação aos recursos humanos.
- Estruturação do subsistema de capacitação e desenvolvimento de recursos humanos com as seguintes características: caráter sistemático da capacitação, baseado no levantamento de necessidades institucionais de grupos, da equipe de trabalho e individuais; sistematização do subsistema em plano, programas e projetos;
- Estruturação do subsistema de desenvolvimento gerencial orientado para: propiciar a educação continuada, promover competências e desenvolver habilidades, promoção, articulado com o desenvolvimento organizacional, levando em conta a transição para nível mais elevado, enfatizar o enfoque de resultados e exigir capacitação prévia como requisito básico para o desenvolvimento funcional na carreira e para o exercício de função comissionada;
- Formulação de diretrizes gerais para o dimensionamento da lotação, fornecendo um instrumental para que o SENADO FEDERAL no futuro possa efetuar o dimensionamento de seu quadro de pessoal;

- Reformulação do plano de carreira e remuneração, concretizada com as seguintes medidas: adoção de perfis de qualificação, criação de classes nas carreiras, formulação de alternativas para a estruturação de carreiras, adoção de tabela única de vencimentos, adoção de tabela única da gratificação da atividade legislativa, criação da gratificação de gabinete, criação do adicional de turno para o CEGRAF, criação do instrumento de transferência como exigência de treinamento prévio de ambientação como forma de inibir a mobilização desordenada, regulamentação do adicional de especialização e extinção de funções comissionadas que estavam sendo usadas de forma desvirtuada, e redefinição dos cargos de provimento em comissão de forma a garantir maior liberdade de escolha nos gabinetes;
- Formulação das diretrizes gerais dos demais subsistemas da gestão de recursos humanos: obtenção de pessoal, gerenciamento de desempenho, relações de trabalho e banco de dados;
- Análise de implicações da extinção das funções comissionadas.

#### **Projetos Especiais (VOLUME V)**

- Conjunto de projetos para a modernização e agilização das funções de material, patrimônio e compras envolvendo treinamento de pessoal, desenvolvimento de sistemas de informação e informática aplicada, criação de um sistema de informações gerenciais de suprimentos, projeto de reformulação organizacional, criação de bases de dados sobre preços e sistema de classificação de material e patrimônio.
- Conjunto de projetos referentes à delegação de competência e descentralização administrativa, através da modernização e agilização dos procedimentos administrativos da Diretoria Geral, contemplando a criação de um sistema de avaliação de desempenho, de uma central de atendimento ao usuário, de uma central de contratos, o estabelecimento de um sistema de alçadas, e de identidade visual para o fluxo de documentos.
- Diretrizes para a reorganização das atividades editoriais do SENADO, incluindo a fixação de linhas editoriais e procedimentos para a venda e distribuição de publicações.
- Normas para o disciplinamento da provisão dos serviços do SENADO aos usuários externos e internos, baseadas na fixação de critérios de prioridade de acesso e de limitações à gratuidade.