

MODELO DE EXCELÊNCIA EM GESTÃO PÚBLICA: O CASO DA ESTAÇÃO ECOLÓGICA DE CAETÉS

GIANNINA CYSNEIROS BEZERRA¹

RENATA MARIA CAMINHA MENDES DE OLIVEIRA CARVALHO²

MARÍLIA REGINA COSTA CASTRO LYRA³

1 Introdução

As ferramentas gerenciais desenvolvidas para a melhoria da gestão pública brasileira foram utilizadas neste artigo para a avaliação da gestão de Unidades de Conservação (UCs). O Modelo de Excelência em Gestão Pública (MEGP), desenvolvido pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, foi testado pelo Programa Áreas Protegidas da Amazônia (ARPA) como alternativa para estabelecer um novo modelo de gestão para as unidades de conservação da região (MARQUES et al., 2012). Iniciado em 2002, uma das principais inovações do ARPA foi o entendimento dessas áreas como “organizações” e que, assim como quaisquer instituições, sejam elas públicas ou privadas, necessitam de ferramentas gerenciais para possibilitar seu funcionamento. Considerando as UCs como um instrumento da política pública ambiental, a gestão dessas áreas não pode deixar de ser objeto de avaliação no campo da implementação da política pública voltada para resultados. Esta abordagem possibilitou uma nova concepção na definição de estratégias para gestão de unidades de conservação no Brasil.

A efetiva implantação das UCs é uma crescente demanda da sociedade e uma necessidade estratégica dos governos para as gerações futuras, não só no que diz respeito à conservação da biodiversidade, do patrimônio genético, dos serviços ambientais e ecossistêmicos, como também em face aos cenários que se vislumbram diante das alterações do clima. Neste sentido, Pernambuco é um dos estados brasileiros mais vulneráveis aos efeitos dessas mudanças, apresentando uma situação bastante peculiar. Mais de 80% do seu território está inserido no semiárido, onde existem 135 municípios em áreas suscetíveis à desertificação (ASD). Enquanto o agreste e o sertão padecem o fenômeno das secas, evidencia-se, na zona costeira, o processo erosivo nas praias, ameaçando os patrimônios

1. Mestre em Gestão Ambiental. Mestrado Profissional em Gestão Ambiental. Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Pernambuco. E-mail: gianninas57@gmail.com

2. Doutora em Engenharia Civil/Tecnologia Ambiental e Recursos Hídricos. Professora do Programa de Pós-graduação em Gestão Ambiental. Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Pernambuco. E-mail: ren.carvalho@hotmail.com

3. Doutora em Engenharia Civil/Tecnologia Ambiental e Recursos Hídricos. Professora do Programa de Pós-graduação em Gestão Ambiental. Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Pernambuco. E-mail: mariliarco@uol.com.br

público e privado. Na Região Metropolitana do Recife (RMR), estes efeitos são agravados pelo aumento médio do nível do mar, pela alta densidade populacional do litoral (882 hab/km²), pelo elevado percentual de impermeabilização do solo e pelas baixas altitudes da área costeira, acarretando em grande risco para as cidades (PERNAMBUCO, 2011).

Neste cenário, as unidades de conservação se configuram como alternativas para propiciar a adaptação e mitigação dos efeitos das mudanças globais do clima, para promover o desenvolvimento sustentável em seu entorno e, conseqüentemente, influir na qualidade de vida em um futuro próximo.

O papel do Estado é garantir que, uma vez criadas, elas tenham condições de serem implantadas e mantidas. Para isso, os gestores devem estar habilitados a desempenharem suas funções o que, na maioria das vezes, não acontece. Muitos possuem qualificação técnica, mas se encontram despreparados para a função gerencial. É necessário o entendimento de que gerir uma UC requer conhecimento e utilização de ferramentas e técnicas da administração e gestão públicas. Segundo Araújo et al. (2012), a percepção do momento histórico e do ambiente cultural dos órgãos públicos gestores de UCs, onde não há foco em resultados nem preocupação em atender adequadamente aos usuários, aumentando a produtividade ou reduzindo custos para a sociedade, é fundamental para compreender o contexto atual dessas áreas no Brasil.

Estação Ecológica é uma categoria de manejo de UC que, de acordo com os Sistemas Nacional e Estadual de Unidades de Conservação (SNUC e SEUC), tem como objetivo a preservação da natureza e a realização de pesquisas científicas, sendo vedada a visitação pública, exceto quando com objetivo educacional (BRASIL, 2000; PERNAMBUCO, 2009). Esta pesquisa teve como objetivo geral analisar a aplicabilidade deste Modelo para melhorar a efetividade de gestão das unidades de conservação de Pernambuco, tendo como objeto de estudo a Estação Ecológica de Caetés (ESEC Caetés), localizado no município de Paulista, Região Metropolitana do Recife (RMR). Para tanto, analisou-se como a equipe gestora da unidade desempenha seu papel, quais práticas gerenciais são utilizadas, quais os resultados obtidos e como o MEGP pode ser utilizado para fomentar o processo de gestão de unidades de conservação.

2 Procedimentos metodológicos

Para a realização deste trabalho, foram utilizadas pesquisas bibliográfica e documental, além de coleta de dados primários, utilizando o MEGP por meio do Instrumento de Autoavaliação da Gestão Pública (IAGP) 250 pontos, considerado apropriado para instituições que nunca realizaram autoavaliação de sua gestão (BRASIL, 2009).

Na pesquisa documental, foram consultadas publicações do Governo de Pernambuco disponibilizadas na biblioteca e sites oficiais da Secretaria de Meio Ambiente e Sustentabilidade (SEMAS) e, principalmente, da Agência Estadual de Meio Ambiente (CPRH). Também foram realizadas consultas em publicações digitais no portal do ICMBio, do Programa ARPA e do Ministério do Meio Ambiente (MMA).

O IAGP 250 pontos, utilizado na coleta de dados primários, analisa a gestão organizacional a partir de oito critérios. O primeiro critério, “liderança”, observa como o poder do

líder é exercido, como é estimulada a participação social e como seu poder de articulação e mobilização é utilizado para execução de programas e projetos da unidade. O segundo critério, “estratégia e planos”, verifica como a missão e visão de futuro se desdobra em ações de curto, médio e longo prazo. O critério “cidadãos” observa como a instituição, no cumprimento das suas competências, identifica os usuários dos seus serviços e produtos, conhece suas necessidades, avaliando sua capacidade de atendê-las, antecipando-se a elas. O quarto critério, “sociedade”, analisa como são abordadas as responsabilidades perante a sociedade, estimulando o exercício da cidadania e o controle social. No quinto critério, “informação e conhecimento”, observa-se como é abordada a gestão das informações (organização, divulgação, disponibilização, organização administrativa, etc.). O sexto critério “servidor-colaborador”, observa a organização do trabalho, a seleção de pessoas para compor a equipe, sua capacitação e desempenho, além da qualidade do ambiente de trabalho interno e externo. O sétimo critério “processos”, verifica como são gerenciados, analisados e melhorados os processos finalísticos e de apoio. No último critério “resultados”, identifica-se o desempenho da organização em relação aos processos gerenciais (critérios 1 ao 7) e aos resultados organizacionais obtidos (BRASIL, 2009).

Para cada um dos oito critérios, foram realizadas adaptações, uma vez que sua utilização, na íntegra, não se aplicava ao momento atual de gestão das unidades de conservação estaduais, uma vez que nenhuma possui autonomia financeiro-administrativa e as decisões sobre orçamento, manutenção de equipamentos e infraestrutura, suprimentos, etc. são centralizadas no órgão gestor, a CPRH (CPRH, 2012). Todavia, a essência de cada critério foi mantida, preservando-se seu objetivo.

A aplicação do IAGP para avaliação dos critérios do MEGP foi realizada por meio de três oficinas com a equipe técnica e gestora da ESEC Caetés, cada uma com duração de oito horas. Para registro do processo, foi utilizado o método de visualização, possibilitando a construção de painéis para cada critério. No primeiro dia, foram apresentados os objetivos da pesquisa e dos trabalhos que seriam realizados. Também foi realizada exposição teórica sobre os elementos conceituais do MEGP, contextualizando-se a política e gestão ambiental, assim como a gestão de unidades de conservação enquanto atribuição do setor público. Foram esclarecidos os objetivos de cada um dos critérios e sua importância para o bom desempenho de um sistema de gestão. Esta abordagem conceitual fez-se necessária para possibilitar a compreensão prévia da linguagem utilizada pelo MEGP e o porquê de ser adotado para avaliação de efetividade de gestão em unidades de conservação.

No segundo dia foi realizada a Autoavaliação da gestão da Estação Ecológica, iniciando-se pela elaboração do perfil organizacional. Em seguida, foram construídos, um a um, os oito critérios do MEGP, apresentando-se questões orientadoras previamente definidas e identificando-se as práticas gerenciais relacionadas a cada critério. Por fim, foram solicitados os resultados em relação aos critérios cidadãos-usuários, sociedade, servidor-colaborador e processos finalísticos, buscando-se evidências (dados numéricos, relatórios, comparativos, etc.), que pudessem associá-los às práticas gerenciais desenvolvidas na ESEC Caetés.

Para se conhecer o nível de compreensão da equipe sobre gestão, foram apresentadas questões relacionadas ao que entendem por gerir uma UC, as dificuldades e facilidades encontradas e o que é necessário para melhorar a gestão da ESEC.

Finalizada a coleta dos dados, a pesquisa foi sistematizada, com análise das práticas gerenciais relacionadas pela equipe da ESEC Caetés e sua adequação, ou não, ao respectivo critério, assim como a relação entre os resultados apresentados para a gestão da unidade e sua relação com as práticas gerenciais identificadas.

3 Caracterização da área estudada

A Estação Ecológica de Caetés (ESEC Caetés) é uma UC estadual, localizada na porção Norte do município de Paulista, em sua zona rural, na Região Metropolitana do Recife (RMR), distando cerca de 30 km da capital pernambucana. Criada inicialmente como Reserva Ecológica (PERNAMBUCO, 1987), foi re-categorizada, em 1998, como Estação Ecológica (PERNAMBUCO, 1998), categoria que tem como objetivo a preservação da natureza e realização de pesquisas científicas, sendo vedada a visitação pública, exceto quando com objetivo educacional (BRASIL, 2000; PERNAMBUCO, 2009; CPRH, 2012). Sua inclusão como Reserva Ecológica da RMR é fruto do movimento ambientalista pernambucano e da grande mobilização da comunidade local que, em 1984, conseguiu embargar a instalação do Aterro Sanitário Timbó II na área. Apesar de localizada em Paulista, é a população de Abreu e Lima que mais se beneficia, direta e indiretamente, da UC pelo fato do acesso à área se fazer por este município.

Possui 157,1 ha de Mata Atlântica, com características predominantemente de mata conservada. Suas coordenadas geográficas (latitude e longitude) são: 7° 55' 15" e 7° 56' 30"S; e 34° 55' 15" e 34° 56' 30"W. O acesso à unidade se faz pela BR101 Norte, alçando a PE-18, na altura do Distrito Industrial do Paulista (CPRH, 2012). Em seu entorno imediato, encontram-se o Parque Industrial do Paulista e os Conjuntos Habitacionais Caetés I e II, exercendo forte pressão antrópica sobre a unidade. É de posse e domínio público, tendo sido adquirida pelo Estado em 1982, para instalação do Aterro Sanitário Timbó II (NEGREIROS 2013). Apesar de sua pequena extensão, desempenha um papel bastante significativo no que se refere à proteção de recursos hídricos e do bioma Mata Atlântica na RMR.

O uso do solo no entorno da UC apresenta uma significativa diversidade, com usos predominantes urbano-residencial, institucional, industrial, pecuária bovina e pastagem artificial, agropecuária e lazer de segunda residência, conforme fotos apresentadas na Figura 1. Existem também remanescentes da Mata Atlântica possibilitando a formação de corredores ecológicos.



Figura 01. Vista aérea da ESEC Caetés. A – destaque para a área onde seria destinado o Aterro Sanitário Timbó II; B – destaque para a grande pressão antrópica decorrente da urbanização do entorno (Conjunto Caetés I e II) no município de Abreu e Lima.
Fonte: CPRH, 2012 (A); Narciso Lins Filho, 2014 (B).

Na ESEC Caetés, são desenvolvidas atividades permanentes de Educação Ambiental, com palestras e reuniões mensais para a comunidade do entorno. A fiscalização é realizada pela Companhia Independente de Policiamento Ambiental (CIPOMA) da Polícia Militar de Pernambuco e pela CPRH. A pesquisa científica é desenvolvida com regularidade, abrangendo, entre outras, as áreas de florística e fitossociologia, fenologia, ecologia vegetal e inventários de fauna. A visitação pública é realizada com agendamento prévio.

É uma das áreas mais bem conservadas da RMR, desempenhando importantes funções ambientais, como a proteção do relevo e dos solos contra os processos erosivos. Vale ressaltar o papel da região para o abastecimento público de água da RMR, considerando que as características geológicas e geomorfológicas da região a tornam susceptível para reter volume d'água em quantidade e qualidade compatível para o consumo atual ou futuro da Região Metropolitana do Recife (PERNAMBUCO, 1986; CPRH, 2012).

4 Resultados e discussão

4.1 O Modelo de Excelência em Gestão Pública

Desenvolvido pelo Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GESPÚBLICA), na busca de fomentar um processo de melhoria contínua no serviço público, o Modelo de Excelência em Gestão Pública (MEGP) possui abrangência nacional, atuando por meio de uma rede de cooperação voluntária, envolvendo colaboradores e organizações das diferentes áreas da administração pública. Considerando a premissa de que um dos maiores desafios do setor público brasileiro é de natureza gerencial, o MEGP reúne os elementos necessários à obtenção de um padrão de gerenciamento de classe mundial. Têm como base os cinco princípios constitucionais da Administração Pública

(publicidade, impessoalidade, moralidade, legalidade e eficiência) e, como pilares, os treze fundamentos da excelência gerencial contemporânea, destacando-se o pensamento sistêmico, a cultura de inovação, o foco no cidadão e o controle social (BRASIL, 2009). Voltado à avaliação e melhoria das práticas gerenciais, favorece um “aprendizado organizacional” pelo conhecimento de seus pontos fortes e oportunidades de melhorias, considerando o “estado da arte” da gestão de cada organização. Através da avaliação do nível de desenvolvimento e desempenho de práticas gerenciais, orienta o planejamento institucional para alcançar resultados organizacionais, gerando valor positivo das políticas públicas para os cidadãos (BRASIL, 2014).

De acordo com o MEGP, o caminho para se promover a melhoria da gestão está relacionado ao processo de melhoria contínua. Este ciclo começa com a autoavaliação, passa pela elaboração e validação do plano de melhoria da gestão e implantação e monitoramento de melhorias das práticas gerenciais identificadas como críticas, fornecendo elementos para fomentar o reinício do ciclo com nova autoavaliação.

A autoavaliação é constituída pelo perfil organizacional e análise dos oito critérios que compõem o modelo. Os sete primeiros estão relacionados aos processos gerenciais, representando o planejamento (liderança, estratégia e planos, cidadãos-usuários e sociedade), a execução, onde as ações transformam-se em resultados objetivos (servidor-colaborador e processos) e a inteligência da organização, que representa sua capacidade de corrigir e melhorar as práticas e seu desempenho (informação e conhecimento). O oitavo critério (resultados) representa o controle, onde são avaliados todos os resultados relativos aos critérios anteriormente mencionados, evidenciando a efetividade da gestão (BRASIL, 2014).

4.2 Percepção da equipe técnica da Estação Ecológica de Caetés sobre gestão de unidades de conservação

A análise do resultado das oficinas evidenciou que, quanto ao entendimento sobre gestão, as questões apresentadas pela equipe técnica estão relacionadas à forma de gestão (burocrática, operacional, participativa) e às habilidades e competências individuais do gestor (inteligência emocional, responsabilidade, administração de conflitos). Em nenhum momento houve associação de “gerir” ao alcance de resultados e objetivos expressos no plano de manejo, nem à utilização de ferramentas de gestão para alcançar estes objetivos. Quanto às dificuldades, a maioria diz respeito à gestão de pessoas (motivação da equipe e falta de reconhecimento). No que se refere à percepção sobre os aspectos facilitadores da gestão, destaca-se o respeito dos técnicos junto à comunidade (critério sociedade) e o fato de gostarem do que fazem.

Esta percepção está apresentada nas Figuras 2 e 3, elaboradas considerando o número de vezes que o tema apareceu, destacando que cada técnico podia expressar tantas opiniões quanto desejasse.

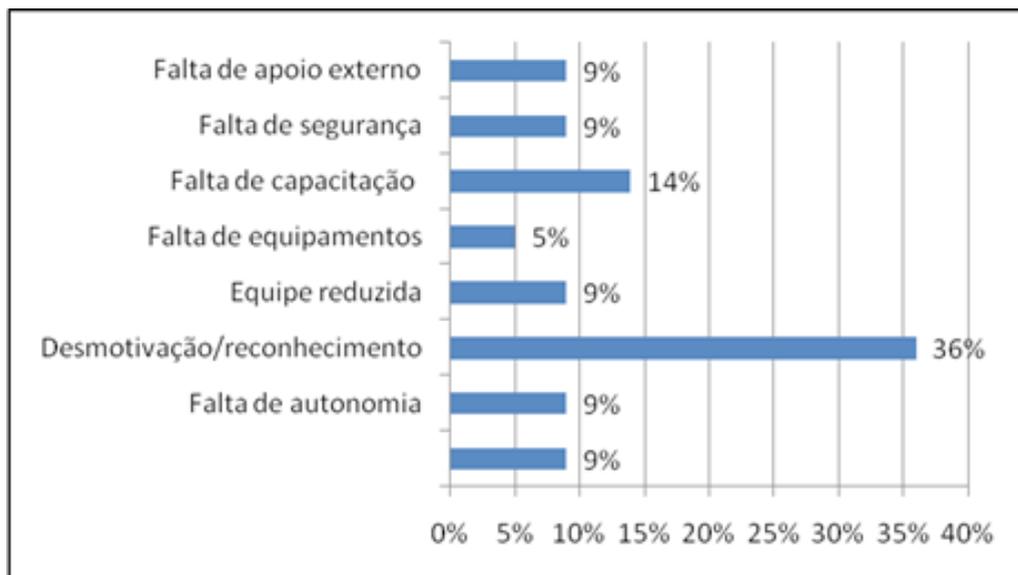


Figura 02. Dificuldades apontadas para a gestão da ESEC Caetés.

Fonte: Elaborado pelas autoras (2015).

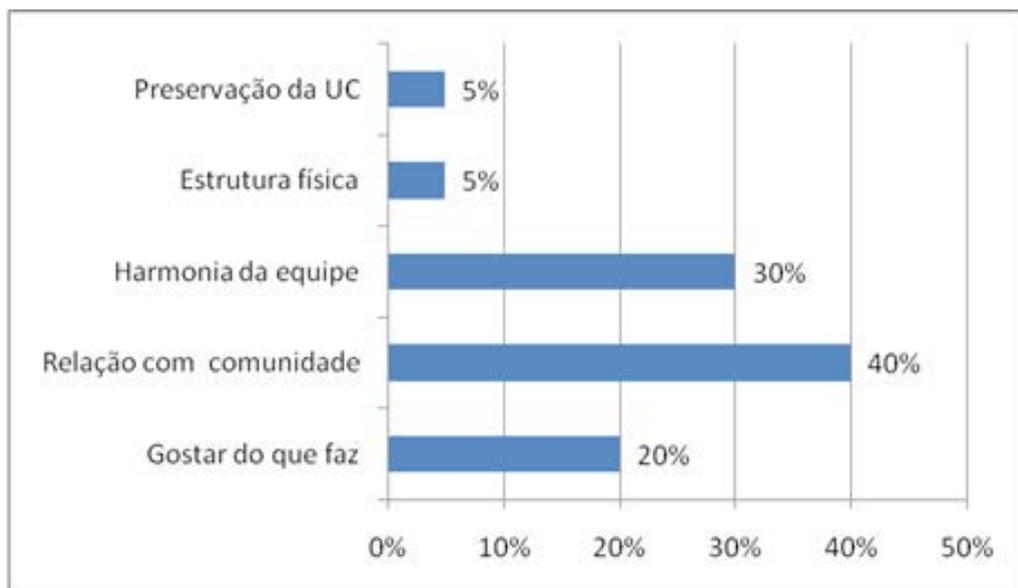


Figura 03. Aspectos facilitadores da gestão da ESEC Caetés.

Fonte: Elaborado pelas autoras (2015).

Quanto ao que foi considerado importante pela equipe da unidade para melhorar a gestão, a maior relevância está relacionada ao reconhecimento do trabalho realizado (critério servidores/colaboradores, gestão de pessoas) e à manutenção da infraestrutura (ambiente físico onde o trabalho se desenvolve). Na Figura 4, estão representados os desejos de melhoria para a gestão da ESEC Caetés.

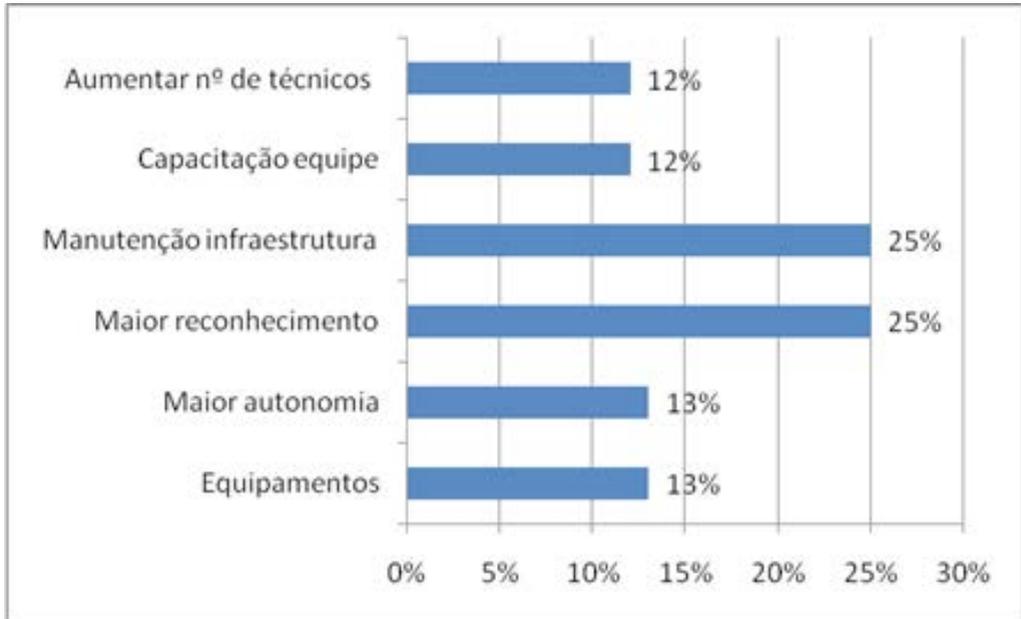


Figura 04. Aspectos necessários para melhoria da gestão da ESEC Caetés.

Fonte. Elaborado pelas autoras (2015).

De maneira geral, estes resultados evidenciaram que o conceito de gestão existente na equipe da ESEC Caetés está associado a fatores de ordem “sentimental”, percebendo-se certo conflito de identidade com a sede administrativa, a CPRH. Por não disporem de autonomia administrativo-financeira, mesmo sendo responsáveis pela gestão da unidade de conservação, estão sempre dependentes de decisões que devem ser tomadas no órgão gestor. Isso provoca um trâmite burocrático, dificultando a agilização de iniciativas que poderiam facilitar a rotina da unidade de conservação.

4.3 Perfis organizacionais da Estação Ecológica de Caetés

Espécie de identidade da instituição, o perfil organizacional é fundamental para a compreensão e para o compartilhamento de informações institucionais. Foi construído com base nas informações do Plano de Manejo (CPRH, 2012), discutido e validado nas oficinas com a equipe gestora da ESEC Caetés. Os aspectos relevantes do perfil estão destacados no Quadro 1.

Quadro 01. Perfil organizacional da Estação Ecológica de Caetés

Missão (Objetivo geral da ESEC)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Preservação da natureza ▪ Realização de pesquisas científicas 		
Área de abrangência	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Local: Abreu e Lima, Paulista e Recife ▪ Regional: Região Metropolitana do Recife (RMR) ▪ Nacional e Internacional (repercussão de resultados de pesquisas) 		
Principais usuários	<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 50%; vertical-align: top;"> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Universidades ▪ Escolas ▪ Pesquisadores ▪ Professores ▪ ONGs </td> <td style="width: 50%; vertical-align: top;"> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Indústrias ▪ Moradores/população local ▪ Empresas instaladas no entorno ▪ Corpo de Bombeiros e Polícia Militar (para treinamentos) </td> </tr> </table>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Universidades ▪ Escolas ▪ Pesquisadores ▪ Professores ▪ ONGs 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Indústrias ▪ Moradores/população local ▪ Empresas instaladas no entorno ▪ Corpo de Bombeiros e Polícia Militar (para treinamentos)
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Universidades ▪ Escolas ▪ Pesquisadores ▪ Professores ▪ ONGs 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Indústrias ▪ Moradores/população local ▪ Empresas instaladas no entorno ▪ Corpo de Bombeiros e Polícia Militar (para treinamentos) 		
Principais produtos e serviços	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Produção de conhecimento científico ▪ Serviços ambientais ▪ Educação ambiental ▪ Visitação orientada 		
Processos finalísticos (relacionados aos objetivos da UC)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Pesquisa e difusão de conhecimentos científicos ▪ Educação ambiental ▪ Visitação pública orientada 		
Processos de apoio (Programas de Manejo definidos no Plano de Manejo para atingir os processos finalísticos)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Programa de gestão ▪ Programa de Educação Ambiental e Comunicação ▪ Programa de Manejo e Proteção dos Recursos Naturais ▪ Programa de Investigação e Pesquisa Científica 		
Principais parcerias para o processo	<ul style="list-style-type: none"> ▪ APIME (educação ambiental, melhoria de fauna/abelhas) ▪ ASPAN (feiras, palestras, projetos, seminários, etc.) ▪ SNE (feiras, palestras, projetos, seminários, etc.) ▪ ECOS (feiras, palestras, projetos, seminários, etc.) ▪ OAP (educação ambiental, pesquisa capacitação) ▪ IPA/Paulista (educação ambiental) ▪ UFPE/ UFRPE/ UPE (pesquisas) ▪ FAFIRE (pesquisas) ▪ ITEP (pesquisas) ▪ Empresa Itamaracá (ônibus e almoço para eventos) ▪ Frisabor (lanches) ▪ EMPETUR (projeto para inserir a ESEC em circuitos turísticos) ▪ Sr. Araripe Serpa (apoio material e equipamentos) ▪ Associação orquidófila de PE (ASSOPE) (cursos e pesquisas) ▪ Rádio Comunitária Dom Bosco (divulgação) ▪ Jornal de Caetés (divulgação) ▪ Espaço Ciência (educação ambiental) ▪ Prefeituras de Paulista e Abreu e Lima ▪ Jorge da Maquete (artesão) (doação de peças /oficinas) ▪ TRANSPECTO (projeto de educação ambiental) ▪ CELPE (projeto de educação ambiental) ▪ Escoteiros (projeto de educação ambiental) 		
Perfil do quadro de pessoal	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 1 bióloga (gestora) ▪ 2 técnicos de meio ambiente (estudantes de biologia e sistema de informações) ▪ 4 vigilantes (1 por turno/revezamento) ▪ 1 serviços gerais ▪ 1 motorista 		

Fonte: Elaborado pelas autoras (2015).

4.4 Autoavaliação da Estação Ecológica de Caetés pelos critérios do Modelo de Excelência em Gestão Pública

A autoavaliação do critério “liderança” mostrou que o gestor/líder possui comprometimento com a unidade de conservação, motivando a equipe por meio do seu exemplo de luta e persistência para manter o processo de gestão. Atua com respeito, mostrando-se atento ao cumprimento das responsabilidades pactuadas. Observa-se que existe uma noção básica sobre como deve ser o comportamento de uma liderança, todavia, não foi evidenciado investimento na sua formação e profissionalização. Como expressa Araújo et al. (2012), os pilares dos resultados organizacionais dependem de três fatores: liderança, conhecimento gerencial e conhecimento técnico. Neste aspecto, a autoavaliação deste critério ressaltou a necessidade de investimento na capacitação do líder, dotando-o de instrumentos que favoreçam e orientem o seu desempenho.

O segundo critério, “estratégia e planos”, propiciou uma reflexão sobre o que é um sistema de planejamento e que não basta apenas ter o plano de manejo. É necessário um plano operacional e tático para garantir a sua implementação. É importante que seja elaborado o planejamento estratégico da ESEC Caetés, estabelecendo a visão de futuro e estratégias, alinhando-as com os objetivos e programas de manejo já definidos. Mais uma vez, o MEGP mostrou ser um instrumento que possibilita a identificação de lacunas e definição de prioridades para a melhoria de práticas gerenciais e resultados organizacionais.

No critério “cidadãos-usuários”, observou-se que não existe uma sistemática para identificar, analisar e trabalhar suas expectativas, nem um procedimento ou metodologia para que eles manifestem suas demandas. Algumas vezes, utilizam a rádio comunitária para fazer denúncias ou solicitar informações, mas este procedimento não é rotina. Por não existir uma prática de buscar sugestões nem de avaliação dos serviços e produtos oferecidos, a percepção dos técnicos sobre este assunto fica um pouco restrita à compatibilidade da demanda aos programas do Plano de Manejo. Quanto aos pesquisadores, um dos grupos de usuários da unidade, ao ser finalizada uma pesquisa, é aplicado um questionário ou uma dinâmica onde são avaliadas as condições oferecidas para o desenvolvimento dos trabalhos. Quando instigados sobre a disponibilidade e o tratamento dessas informações, verificou-se que elas estão arquivadas, mas carecem de serem trabalhadas para subsidiar a gestão. Também se verificou a ausência de um banco de informações que facilitem a localização e acesso aos dados disponíveis.

Para o critério “sociedade” foram identificadas algumas práticas gerenciais, como utilização de reuniões mensais com a comunidade abordando diversos temas de interesse local. Nestas ocasiões, são organizados debates e apresentações de trabalhos e pesquisas realizadas na ESEC, sempre com foco na formação de uma consciência sobre direitos e deveres, não só em relação ao meio ambiente, como também enquanto prática cidadã. Outro recurso é o debate na rádio comunitária abordando temas educativos relacionados ao dia-a-dia como, por exemplo, o uso racional da água e a disposição adequada do lixo. Ainda são promovidos eventos solidários (Papai Noel verde, lanche solidário, doação de brinquedos para crianças carentes, etc.) constituindo-se em momentos singulares para aproximação e envolvimento com a comunidade local. A sociedade também é estimulada

e orientada para exercer o controle social, buscando o apoio da ESEC para fortalecer suas reivindicações e soluções de problemas. Neste sentido, a unidade tem sido um elo entre a sociedade e a CPRH para as denúncias ambientais, fortalecidas por meio da atuação do conselho gestor. Este fórum também é o instrumento da sociedade para encaminhar demandas a órgãos governamentais sobre projetos previstos para a região. Quanto às práticas relacionadas à identificação das demandas da sociedade e como elas são transformadas em subsídios para políticas públicas e planos, os técnicos argumentam que elas foram incorporadas ao processo de elaboração do plano de manejo, no qual seus representantes puderam se manifestar, estabelecendo as prioridades de ações para a Estação e sua zona de amortecimento. Como exemplo, citam a intensificação da fiscalização para conter o desmatamento e o resgate de animais apreendidos pela comunidade e encaminhados à ESEC que os envia aos órgãos competentes.

No critério “informação e conhecimento”, não existem práticas gerenciais para identificação de lacunas de conhecimento voltadas ao desenvolvimento de novas pesquisas, área fim da UC. Existe uma demanda espontânea associada ao bom relacionamento da gestora com pesquisadores de diversas universidades e ao bom acolhimento a eles dispensado. No início da gestão, houve um intenso trabalho de divulgação da ESEC, facilitando a inclusão da unidade nos meios acadêmicos enquanto espaço para o desenvolvimento de pesquisas científicas. No que diz respeito à forma de organizar e manter a memória da UC (documentos administrativos, atas de reuniões, matérias publicadas, registros fotográficos, pesquisas, etc.), isso é um grande problema para a gestão. Os técnicos reconhecem que existe uma precariedade na organização da documentação, mas não recebem apoio ou orientação para proceder de forma diferente. Existem documentos significativos para a história da unidade que não foram digitalizados e são guardados em pastas ou arquivos acomodados de forma inadequada. Não existe apoio administrativo para ajudar a organização e nenhum técnico conseguiu catalogar, com eficiência, o acervo existente. Percebe-se grande amontoado de caixas e arquivos dificultando o rápido acesso às informações. O mobiliário é precário tornando a tarefa ainda mais difícil. Também não existe preocupação com a segurança e manutenção dos dados, uma vez que não é orientado o backup dos arquivos.

A autoavaliação do critério “servidores-colaboradores” evidenciou uma lacuna significativa, sendo um dos que obtiveram maior número de opiniões expressas nas oficinas. Observou-se um sentimento de isolamento em relação à sede (“as UCs são esquecidas!”) e descrédito dos técnicos para melhorar a situação. Não existe estratégia para identificar necessidades de capacitações e, quando são oferecidos cursos que poderiam contribuir para sua formação, muitas vezes não conseguem realizá-los por dependerem de autorização do órgão gestor. Muitos cursos são realizados por iniciativa própria. A burocracia também é apresentada como fator dificultador, assim como a limitação financeira. Consideram os profissionais de recursos humanos da sede desinformados sobre o dia-a-dia das unidades de conservação, dificultando a inclusão das demandas dos gestores nas prioridades institucionais de capacitação. Quanto à manutenção da motivação das pessoas e do clima organizacional amistoso e favorável, apesar de não ser identificada nenhuma estratégia, a motivação existente está associada a fatores de ordem pessoal (“*prazer em trabalhar com a*

população, saber da importância do trabalho realizado para as futuras gerações, amor à causa ambiental, etc.”). Outro motivo vem do contexto externo, relacionado ao reconhecimento da sociedade e dos usuários do trabalho desenvolvido na Estação. Mais uma vez, aparece o sentimento de isolamento, de falta de reconhecimento e apoio do órgão ambiental (“parece que a CPRH não tem interesse em conhecer o trabalho das unidades; a CPRH não comparece à maioria dos eventos realizados; não reconhece o esforço da equipe, etc.”). Soma-se a isso o engessamento para a criatividade e o fato de que as práticas relacionadas a este critério não são controladas pelos técnicos da ESEC Caetés, aumentando a sensação de impotência para solucionar problemas. Um fato interessante é que não existe percepção da necessidade de capacitação para questões administrativas ou gerenciais, que muito auxiliaria a organização e funcionamento da unidade. Quando se referem ao Centro de Formação dos Servidores e Empregados Públicos do Estado de Pernambuco (CEFOSPE), que oferece, constantemente e gratuitamente, cursos relacionados à gestão pública, eles são considerados impróprios, não voltados às questões das unidades de conservação e por isso são “desinteressantes”. Isso vem a corroborar a tese de Araújo et al. (2012), que aponta predominância nas UCs do perfil técnico em detrimento do perfil de gestor, reforçando a necessidade de fortalecimento do tripé da boa gestão: liderança, capacitação técnica e capacitação gerencial.

A autoavaliação do critério “processos” levou à constatação de que são poucos os procedimentos para acompanhamento e avaliação sistematizada, sejam de processos finalísticos, sejam de apoio. Para realização de pesquisas científicas, a CPRH dispõe de normas para solicitação e autorização disponibilizadas no site institucional. Os formulários são preenchidos e entregues na sede do órgão que analisa a demanda e compatibilidade com o plano de manejo, juntamente com o gestor da unidade, autorizando (ou não) sua realização. Para acompanhamento das outras atividades, a CPRH, por meio da Unidade de Gestão de Unidades de Conservação (UGUC), demanda relatório mensal das UCs estaduais, padronizando as informações desejadas. Todavia, este relatório tem ênfase quantitativa, sem privilegiar informações qualitativas. Inexistem procedimentos para monitoramento e avaliação das ações do plano de manejo, apesar desta atividade estar prevista no próprio plano.

Os sete critérios analisados anteriormente estão relacionados à autoavaliação de práticas gerenciais, aspectos fundamentais em um sistema de gestão orientado pela excelência e pela qualidade. Os resultados institucionais expressam o desenvolvimento dessas práticas nas rotinas, alinhadas às estratégias, que conduzem, ou não, às metas e aos objetivos estabelecidos, produzindo resultados positivos (ou não), agregados (ou não) de valor social.

No critério “resultados”, foram analisados aspectos relacionados aos cidadãos usuários, à sociedade, aos servidores-colaboradores e aos processos finalísticos e de apoio. No caso da ESEC Caetés, não foi possível identificar resultados das atividades desenvolvidas. Os registros existentes não são voltados à prestação de contas à sociedade, dificultado principalmente pela ausência de cultura e de formação gerencial para utilização de ferramentas de planejamento, controle e divulgação. Nesta etapa conclusiva, ficou evidente a surpresa dos gestores por desenvolverem ações significativas e não conseguirem expressar,

em números, os resultados correspondentes. Na verdade, ficaram até difícil expressar quais seriam os resultados dos critérios, uma vez que, mesmo existindo instrumentos de controle quantitativo, como número de pessoas que visitam a Estação, número de pesquisas realizadas, dentre outros, estas informações não estão organizadas para utilização em benefício da unidade de conservação.

Com o objetivo de perceber, do ponto de vista dos gestores, se o que foi construído nas oficinas tinha alguma utilidade no dia-a-dia da unidade de conservação, concluído o processo de autoavaliação, foi solicitado à equipe gestora uma avaliação sobre a utilização do MEGP. Também foi solicitado que expressasse, em uma palavra, o que mais chamou a atenção e que ações priorizariam, a partir da autoavaliação, caso tivessem de tomar uma decisão para melhoria da gestão. As opiniões sobre a validade e aplicabilidade do método foram unânimes. Consideram que, apesar de não ter por objetivo a análise da gestão e sim a aplicabilidade do MEGP, o processo propiciou uma fotografia da realidade da gestão da UC. Possibilitou também uma aprendizagem sobre um tema que não conheciam e que pode melhorar as atividades da ESEC Caetés, principalmente no que se refere à organização. Foi percebida a importância do trabalho com números (quantidade e qualidade) e da busca de referenciais para possibilitar comparações entre UCs de mesma categoria. Isso pode significar uma mudança de postura, elevando a autoestima dos técnicos e o alcance de outros patamares de qualidade na gestão da unidade de conservação. Também foi avaliada positivamente a condução participativa, onde, além de proporcionar uma reflexão conjunta sobre sua atuação, receberam informações, que nunca haviam obtido, sobre técnicas de gestão. Especificamente para Caetés, ficou clara a necessidade de se investir na organização e na logística no sentido de prover a ESEC de facilidade de acesso às informações existentes, organização do acervo e organização do espaço físico.

4.5 O Modelo de Excelência em Gestão Pública para avaliação de efetividade de gestão de unidades de conservação

A constatação expressa por Araújo et al. (2012) de que uma unidade de conservação é uma “organização”, com objetivos definidos, e deve ser orientada para obtenção de resultados para a sociedade significa uma mudança de paradigma e construção de nova mentalidade para gestão dessas áreas. Segundo o autor, os pilares que possibilitam o alcance de objetivos e resultados organizacionais são a compreensão e o uso de ferramentas administrativas, associadas à formação de liderança e ao conhecimento técnico. Na maioria das vezes, a avaliação da gestão de unidades de conservação associa as dificuldades encontradas a fatores externos, como, por exemplo, insuficiência de técnicos, inexistência de plano de manejo, dentre outros. Assim, a baixa efetividade, isto é, o baixo índice de resultados da gestão, está fora de controle do gestor, gerando um sentimento de impotência e frustração, favorecendo a baixa estima nas equipes, uma vez que poucos podem fazer para melhorar a situação.

A avaliação realizada pelo MEGP ao identificar não só os efeitos da gestão (resultados), mas também as causas responsáveis pelos efeitos mensuráveis (práticas gerenciais), estimula um comportamento proativo, fazendo crer que melhorias realizadas de forma

contínua nas práticas gerenciais poderão trazer ganhos para todos: gestores, técnicos, usuários e sociedade. Contribui para posturas criativas e empoderamento da equipe, que passa a controlar suas ações por meio de ferramentas apropriadas à gestão.

As lacunas existentes no gerenciamento, bem como a dificuldade de percepção de resultados concretos da gestão são claramente observadas por meio da análise dos critérios do MEGP, remetendo à identificação imediata de áreas críticas, como perceberam os técnicos de Caetés.

É importante reconhecer que a utilização do modelo de excelência para a avaliação de efetividade de gestão de unidades de conservação implica em rever padrões atualmente estabelecidos. Como afirma Araújo et al. (2012), não é somente a utilização de ferramentas gerenciais que leva uma UC a alcançar seus objetivos. Existem padrões mentais e culturais nas organizações públicas que necessitam ser revistos. A gestão de unidades de conservação terá maior efetividade quando houver transformação nas concepções e comportamento das pessoas que nela trabalham e no órgão gestor. Enquanto organizações, elas sofrem influência do ambiente institucional onde estão inseridas e isso pôde ser observado na ESEC Caetés. As dificuldades burocráticas, o distanciamento das pessoas, a falta de investimentos para propiciar um ambiente de trabalho harmônico e criativo do ponto de vista do clima organizacional e da manutenção física dos espaços contribui para o desestímulo e falta de perspectiva de melhoria.

Todavia, como afirma Paes de Paula (2007), a gestão pública atual está se voltando cada vez mais para uma cultura empreendedora, buscando qualidade do serviço público e resultados para a sociedade. Esta nova atitude não pode negligenciar a formação e capacitação continuada de servidores para utilização de ferramentas gerenciais e abertura à participação social.

A política e a gestão pública, como afirmam Bursztyn e Bursztyn (2013), estão associadas a processos de decisão referentes à ação regular de governos, visando objetivos e fins determinados e, como expressa Souza (2006), para que esses objetivos sejam atingidos, são necessários ciclos deliberativos, contemplando processos subsequentes de decisão, proposição, implementação e avaliação. Não se pode esquecer, conforme já alertava Martins (1997), que, em um ambiente de transformações aceleradas como nos dias atuais, o Estado, por meio de suas políticas, também é agente de transformação social.

No caso da política de conservação da biodiversidade, quando se trata de unidades de conservação, o local onde se desenvolve a estratégia e a execução desta política pública é a estrutura organizacional do Estado à qual ela está vinculada. Surge a necessidade de se lançar um novo olhar sobre essa estrutura. Um olhar diferenciado para se compreender que, no contexto atual, o gestor deve ter outro papel. Como dito por Drucker (1996 apud OSÓRIO, 2005), o novo gestor deve saber usar o conhecimento para facilitar a melhoria contínua, assumindo a responsabilidade sobre a ação, em um espaço onde deve articular relações, ações e negociações.

Por outro lado, é evidente que existe uma crise de gestão caracterizada pelo esgotamento de um modelo burocrático tradicional que necessita de revisão e atualização, como alerta Torres (2013). É necessário que se construa um novo perfil de Estado e de gestores públicos, considerando o atual estágio da democracia e da prestação de contas

à sociedade (OSÓRIO, 2005) e, considerando que o grande desafio que se coloca para o poder público, em todos os níveis de governo, é de ordem gerencial, é necessário investimento na profissionalização do servidor e gestor público.

5 Conclusões

Para este estudo de caso, é possível tecer as seguintes conclusões:

- A análise da aplicabilidade do Modelo de Excelência em Gestão Pública (MEGP) para a avaliação da efetividade de gestão de unidades de conservação contribuiu para apontar novas oportunidades para se pensar a gestão dessas áreas, a partir da análise de fatores internos e peculiares a cada uma delas.
- A pesquisa assinala a necessidade de possibilitar o exercício da função gerencial em unidades de conservação com a utilização de ferramentas gerenciais em suas rotinas; e de transformar as ideias expressas no plano de manejo em ações efetivas, a fim de se obter resultados concretos que possam ser mensurados e apresentados à sociedade. Para isso, o MEGP mostrou-se adequado e oportuno.
- No que se refere à efetividade de gestão de unidades de conservação, o Método evidenciou a existência/inexistência de práticas gerenciais que, se desenvolvidas, poderão proporcionar saltos qualitativos na gestão. Bem como que a utilização do MPGE pode significar uma mudança de rumo no atual estado da arte da gestão das unidades de conservação estaduais em Pernambuco. Neste aspecto, por meio da autoavaliação da ESEC Caetés, o Modelo demonstrou ser um instrumento orientador para uma gestão mais efetiva, destacando a importância do investimento no desenvolvimento e utilização das habilidades de liderança e de técnicas de gerenciamento pelos gestores.
- Ao inserir as unidades de conservação no contexto da gestão pública voltada para resultados, o MEGP possibilita que as ações desenvolvidas nestas áreas se constituam instrumentos para o desenvolvimento e sustentabilidade local, transformando-as em espaços com valor social agregado ao valor ambiental, onde o exercício da cidadania e da inclusão social está aliado à conservação da biodiversidade. Tudo isso valorizando as pessoas que nelas trabalham, assim como a comunidade na qual estão inseridas, os investimentos públicos e as ações de governo para elas direcionadas.

Referências

AGÊNCIA ESTADUAL DE MEIO AMBIENTE (CPRH). **Revisão do Plano de Manejo da Estação Ecológica de Caetés**. Recife:CPRH, 2012.

ARAÚJO, M. A. R.; CABRAL, R. F. B.; MARQUES, C. P. Um novo olhar sobre as unidades de conservação. In: **Unidades de conservação no Brasil: o caminho da Gestão para Resultados**. NEXUS (org.). São Carlos: RIMA Editora. 2012. 536p.

BRASIL. **Lei nº 9.985 de 18 de julho de 2000**. Publicado no Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo. Brasília, DF, 19 de julho de 2000.

_____. **Decreto nº 5.378 DE 23 de fevereiro de 2005**. Publicado no Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Poder Executivo, Brasília, DF, 24 de fevereiro de 2005.

_____. **Decreto nº 5.758, de 13 de abril de 2006**. Publicado no Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo. Brasília, DF, 17 de abril de 2006.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GESPÚBLICA). **Prêmio Nacional da Gestão Pública – PQGF. Documento de Referência; Fórum Nacional 2008/2009 / Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão**. - Brasília: MP, SEGES, 2009. 56 p.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão Pública. **Programa GESPÚBLICA, Instrumento para Avaliação da Gestão Pública**. Brasília: MP, SEGEF, 2014. Versão 1/2014.51 p.

BURSZTYN, M.; BURSZTYN, M. A. **Fundamentos de política e gestão ambiental: caminhos para a sustentabilidade**. Rio de Janeiro, 2013. 612p. ver Editora.

MARTINS, L. **Reforma da Administração Pública e cultura política no Brasil: uma visão geral**. Brasília: ENAP, 1997. 61 p.

MARQUES, C. P.; CABRAL, R. F. B.; ARAÚJO, M. A. R. Programa gestão para resultados (PGR): uma estratégia de educação continuada para a implementação da gestão de excelência em unidades de conservação participantes do Programa Áreas Protegidas da Amazônia (Arpa). In: **Unidades de conservação no Brasil: o caminho da Gestão para Resultados**. NEXUS (org.). São Carlos: RIMA Editora. 2012. 536p.

NEGREIROS, E. DE B. Campo dos conflitos ambientais na Estação Ecológica de Caetés-PE. In: DA SILVA. T. A. A.; GEHLEN, V. R. F. (Orgs.) **Conflitos socioambientais em Pernambuco**. Recife: Fundação Joaquim Nabuco. Editora Massangana, 2013. 220 p.

OSÓRIO, F. M. Novos rumos da gestão pública brasileira: dificuldades teóricas ou operacionais? **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado – RERE**, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, nº 1, março/abril/maio, 2005. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br>>. Acesso em 29 jul 2014.

PASCARELLI FILHO, M. **A nova administração pública: profissionalização, eficiência e governança**. São Paulo: DVS Editora, 2011. 102, p.

PAES DE PAULA, A. P. **Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007. 204p.

PERNAMBUCO. **Lei Estadual nº 9.931 de 11 de dezembro de 1986**. Publicada no Diário Oficial do Estado de Pernambuco, Poder Executivo, PE, 12 de dezembro de 1986.

_____. **Lei Estadual nº 9.989 de 13 de janeiro de 1987**. Publicada no Diário Oficial do Estado de Pernambuco, Poder Executivo, PE, 14 de janeiro de 1987.

_____. **Lei nº 11.622 de 29 de dezembro de 1998**. Publicada no Diário Oficial do Estado de Pernambuco, Poder Executivo, PE, 30 de dezembro de 1998.

_____. **Lei nº 13.787, de 08 de junho de 2009**. Publicada no Diário Oficial do Estado de Pernambuco, Poder Executivo, PE, 9 de junho de 2009.

_____. **Plano Estadual de Mudanças Climáticas**. Secretaria de Meio Ambiente e Sustentabilidade (SEMAS). Recife, 2011.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Revista Sociologias**. Porto Alegre, ano 8, nº 16, p. 20 – 45, jul /dez, 2006.

TORRES, M. D. de F. **Estado, democracia e administração pública no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004. 224p. (4ª reimpressão 2013).

Submetido em: 29/01/2016

Aceito em: 19/09/2018

<http://dx.doi.org/10.1590/1809-4422asoc0321r3vu18L4AO>

2018;21:e03213

Artigo Original

MODELO DE EXCELÊNCIA EM GESTÃO PÚBLICA: O CASO DA ESTAÇÃO ECOLÓGICA DE CAETÉS

Resumo: O Modelo de Excelência em Gestão Pública (MEGP) destaca-se pelos resultados obtidos na gestão de unidades de conservação. Objetivou-se analisar a sua aplicabilidade para melhorar a efetividade de gestão das unidades de conservação de Pernambuco. Analisou-se como a equipe gestora da unidade desempenha seu papel, que práticas gerenciais são utilizadas na gestão da unidade de conservação, quais os resultados obtidos e como o MEGP pode ser utilizado para fomentar este processo. Sendo escolhida a Estação Ecológica de Caetés, primeira unidade estadual implantada com plano de manejo e gestão participativa. Adaptando-se o Modelo às condições de gestão da unidade e, por meio de oficinas com os gestores, foram analisados os critérios do MEGP, identificadas as práticas gerenciais existentes e os resultados apresentados. Sendo apontadas lacunas gerenciais que interferem na gestão da unidade e que a utilização do Modelo contribui para aperfeiçoá-la, melhorando os resultados para a política de conservação da biodiversidade.

Palavras-chave: Unidade de conservação; Estação Ecológica de Caetés; Efetividade de gestão; Excelência em gestão pública.

Abstract: The Model of Excellence in Public Management (MEGP) stands out for the results obtained in the management of protected areas. This study aimed to analyze the applicability of this model to improve the effectiveness of management of Pernambuco conservation units. As a reference, the Ecological Station chosen was Caetés, first deployed state unit with management plan and participatory management. Adapting the model to the unit's management conditions and, through workshops with managers, MEGP criteria were analyzed, the existing management practices were identified, and the results presented. The analysis pointed managerial gaps that interfere with unit's management and the use of the model helps to improve it, improving outcomes for biodiversity conservation policy.

Keywords: Protected area. Ecological Station Caetés; Management effectiveness; Excellence in public management.

Resumen: El Modelo de Excelencia en Gestión Pública (MEGP) se destaca por los resultados obtenidos en gestión de áreas protegidas. Teniendo en cuenta la premisa que uno de los mayores problemas de servicio público es la gestión, proporciona parámetros para evaluación de sistemas de organización y mejora del servicio. Este estudio investiga la aplicabilidad de este modelo para mejorar la eficacia de gestión de unidades de conservación

de Pernambuco. Como referencia, la estación elegida fue Caetés, desplegó por primera vez la unidad de estado con plan de manejo y gestión participativa. Adaptar el modelo a las condiciones de gestión de la unidad y, a través de talleres con los gerentes, se analizaron los criterios MEGP, identifican prácticas de manejo y resultados presentados. El análisis señaló deficiencias de gestión que interfieren con la gestión y el uso del modelo ayuda mejorar los resultados de política de conservación de biodiversidad.

Palabras clave: Área protegida. Estación Ecológica Caetés; Eficacia de la gestión; Excelencia en la gestión pública.
