



Escola Nacional de Administração Pública
Diretoria de Formação Profissional
Coordenação-Geral de Especialização

Estudo da Eficiência do Processo de Licenciamento de Emissoras de Radiodifusão

**EDUARDO DUARTE FARIA
BRASÍLIA-DF**

EDUARDO DUARTE FARIA

**Estudo da Eficiência do Processo de Licenciamento de Emissoras
de Radiodifusão**

Monografia apresentado à
Escola Nacional de
Administração Pública,
como requisito para
obtenção do título de
especialista em Gestão
Pública.

Orientadora: Prof^a. Sandra Regina Rodrigues Klosovski

FARIA, EDUARDO DUARTE

Estudo da Eficiência do Processo de
Licenciamento de Emissoras de Radiodifusão
[Brasília] 2011

Curso de Especialização em Gestão Pública
Monografia – Escola Nacional de
Administração Pública, ENAP

1. Radiodifusão
2. Licenciamento
3. Estruturas Organizacionais
4. Modelos de Gestão

EDUARDO DUARTE FARIA

**Estudo da Eficiência do Processo de Licenciamento de Emissoras
de Radiodifusão**

Monografia apresentado à
Escola Nacional de
Administração Pública,
como requisito para
obtenção do título de
especialista em Gestão
Pública.

Orientadora: Prof^a. Sandra Regina Rodrigues Klosovski

Banca examinadora

Orientadora: Prof^a. Sandra Regina Rodrigues Klosovski

Prof. Ivan Rocha

Brasília, ___/_____/2011.

DEDICATÓRIA

DEDICO este trabalho a todos que acreditam no serviço público de qualidade e na transformação social do nosso país.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, sentido maior de minha existência, fonte de sabedoria e inspiração;

Aos meus pais, José Lindolfo Faria e Selma Duarte de Oliveira Faria, e ao meu irmão, Alex Duarte Faria, por entenderem minhas ausências e me incentivarem nos momentos mais difíceis;

À minha noiva, Raquel Verônica Allegretti, por toda paciência, renúncia e carinho dispensado quando mais precisei;

À minha orientadora, Prof^a. Sandra Regina Rodrigues Klosovski, pelos conhecimentos compartilhados, pelo incentivo e por compreender minhas limitações;

Ao Prof. Ivan Rocha, que muito solícitamente me acompanhou no desenvolvimento desse trabalho;

Aos colegas de trabalho, pelo auxílio prestado e pelo apoio nos momentos de desânimo;

E a todos que, direta ou indiretamente, contribuíram para que este trabalho fosse concluído com sucesso.

SUMÁRIO

Introdução	1
Capítulo I - Referencial Teórico	4
1. Os modelos de gestão no contexto público.....	4
1.1. Os modelos explicativos de uma organização.....	4
1.2. Os modelos explicativos de processos.....	5
1.3. Os atuais modelos organizacionais públicos.....	6
1.3.1. Modelo de Excelência em Gestão Pública.....	6
1.3.2. Arranjo Institucional de Órgãos e Entidades do Poder Executivo Federal.....	8
2. Fundamentos da planificação organizacional.....	9
2.1. As cinco partes da organização.....	9
2.2. Mecanismos de Coordenação.....	9
2.3. Agrupamento de posições individuais.....	10
2.4. Sistemas de interligação, planejamento e controle.....	10
2.5. Tipos de descentralização.....	11
2.6. Fatores Situacionais.....	11
2.7. Os modelos de Mintzberg.....	11
3. As metáforas organizacionais.....	13
3.1. As organizações vistas como máquinas.....	13
3.2. As organizações vistas como organismos.....	14
3.3. As organizações vistas como cérebros.....	14
3.4. As organizações vistas como culturas.....	15
3.5. As organizações como sistemas políticos.....	15
3.6. As organizações vistas como prisões psíquicas.....	16
3.7. A organização como fluxo e transformação.....	16
3.8. As organizações como instrumento de dominação.....	16
3.9. Utilização de múltiplas metáforas.....	17
Capítulo II – Contexto do Estudo	18
1. O Ministério das Comunicações.....	18
2. Revisão histórica.....	20
3. A importância de um novo modelo de gestão.....	22
Capítulo III – Análise do Modelo de Gestão da área em estudo	23
1. Classificação dos Serviços de Radiodifusão.....	23
2. Os processos de trabalho do licenciamento.....	24
3. Capacidades e Estrutura de Funcionamento da Coordenação-Geral de Engenharia de Outorgas.....	26
4. Caracterização do passivo processual x dimensionamento das equipes.....	28
5. Estratégias de Gestão Adotadas.....	29

5.1. Planejamento estratégico	31
6. Análise dos impactos do modelo de gestão e da estrutura na prestação do serviço de licenciamento.....	32
6.1. Resultados encontrados	32
6.2. Demais ações do planejamento estratégico	34
Capítulo IV – Um modelo de gestão ideal para adequação estrutural da Coordenação-Geral de Engenharia de Outorgas	36
1. O Modelo de Mintzberg e o arranjo institucional em organizações públicas do Executivo Federal	36
2. Aprofundando o entendimento sobre a estrutura e o modelo de gestão	36
3. Modelo de gestão e estruturas organizacionais para a Administração Pública e o caso estudado.....	38
4. Proposta de requisitos de adequação da estrutura atual e do modelo de gestão.....	38
Capítulo V – Conclusões	40
Bibliografia	42

Introdução

Os meios de comunicação exercem importante papel na sociedade, visto permitirem o acesso a informação, cultura, educação e entretenimento. Dentre esses meios, a radiodifusão tem grande destaque, pois esse acesso se dá de forma livre e gratuita.

Conforme Constituição Federal de 1988, *compete à União explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão e permissão, os serviços de radiodifusão sonora, e de sons e imagem*¹. E ainda, estabelece que é competência privativa da União legislar sobre radiodifusão².

Pelo Regulamento dos Serviços de Radiodifusão³, nota-se que

“os serviços de radiodifusão têm finalidade educativa e cultural, mesmo em seus aspectos informativo e recreativo, e são considerados de interesse nacional, sendo permitida, apenas, a exploração comercial dos mesmos, na medida em que não prejudique esse interesse e aquela finalidade”.

O serviço de radiodifusão é visto como importante meio para inclusão social e consolidação da democracia. Por apresentar finalidade educativa e cultural, é considerado de interesse nacional, sendo sua prestação de competência da União, que a transfere para terceiros por meio de concessão e permissão. A exploração comercial é permitida desde que respeitada sua finalidade primeira.

Segundo pesquisa realizada pela Fundação Getúlio Vargas, encomendada pela Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão (2007), sobre o perfil socioeconômico da radiodifusão no Brasil, em 2007 o setor correspondia por 0,5% do PIB, com cerca de 743.900 empregos relacionados à cadeia de valor do setor de rádio e televisão, tendo gerado um faturamento de R\$ 1,6 bilhão às empresas de rádio.

A PNAD/IBGE de 2008 retratou que 95,1% dos municípios brasileiros possuíam aparelhos televisores e 88,9% possuíam aparelhos de rádio, conforme cita Antonik (2010).

¹ CF 88, artigo 21, inciso XII, alínea a.

² CF 88, artigo 22, inciso IV.

³ Decreto n° 52.795/63, art. 3.

É indiscutível que os meios de comunicações apresentam relevante importância social, pois são capazes de trabalhar a subjetividade dos indivíduos, visto serem formadores de opinião e, quando bem empregados, melhoram o nível educacional e cultural da população. Contribuem também fomentando a economia local, através da veiculação de publicidade e de informações de interesse público, propiciando a geração de emprego e renda.

Tais aspectos permitem considerar a prestação desse serviço como de interesse público, sendo necessária a atuação do Estado no seu desenvolvimento. Essa atuação acontece por meio do Ministério das Comunicações, especificamente na Secretaria de Serviços de Comunicação Eletrônica (SCE).

Para a prestação do serviço, são imprescindíveis a outorga e o licenciamento das estações. Entretanto, notou-se, nos últimos anos, um expressivo aumento do quantitativo de processos técnicos pendentes de análise objetivando operação em caráter definitivo. Em 2010 esse quantitativo chegou a aproximadamente 38.000 processos.

Ressalta-se que o atraso no licenciamento das estações implica na ausência de arrecadação fiscal para o Estado na ordem de milhões. Tais taxas compõem o Fundo de Fiscalização das Telecomunicações – FISTEL, correspondendo às taxas de fiscalização de instalação – TFI e taxas de fiscalização de funcionamento – TFF. O relatório de gestão de 2007 da Anatel (Brasil, 2008a) aponta que no referido ano as receitas do fundo atingiram o montante aproximadamente R\$ 3,1 bilhões.

Além disso, serviços de grande relevância deixam de ser prestados à significativa parcela da população, que tem o direito ao acesso à informação, cultura educação e entretenimento prejudicado.

Há de se destacar o recentemente processo de reestruturação iniciado pela Coordenação-Geral de Engenharia de Outorgas (CGEO), da SCE, como tentativa de melhorar sua gestão, visando aumento de produtividade, desburocratização e celeridade no atendimento das demandas da sociedade.

Tal fato gerou interesse em um estudo mais detalhado dessas mudanças, acreditando-se que a presente monografia venha agregar informações adicionais ao processo, fomentando novas iniciativas de melhoria contínua.

Ademais, acredita-se que um trabalho dessa natureza será de grande relevância para o desenvolvimento profissional e no âmbito do Ministério das

Comunicações.

Pelo trabalho em questão, tentou-se caracterizar a demanda de forma a planejar seu tratamento pelas áreas técnicas. Nesse sentido, fez-se necessária a análise conjectural do setor, abarcando o regramento técnico e jurídico, as múltiplas entradas do processo, seu tratamento e pressupostos.

Sabe-se que o desenho dos processos de gestão exerce grande influência no tratamento das demandas. Por isso, foram estudados alguns modelos, permitindo caracterizar o atual e sugerir melhorias.

Foram estudados os processos de coordenação, o aperfeiçoamento de procedimentos, delegação de competências e a formalização, buscando meios para potencializar os resultados alcançados e corrigir as deficiências encontradas.

Dessa forma, tinha-se o objetivo de verificar se o atual modelo tem suficiência para resolver a demanda, pelo menos em parte; estudar os fatores que garantirão o melhor tratamento da demanda; e tentar propor avanços estruturais e no modelo de gestão atual.

Assim, após a contextualização do setor e da identificação das principais dificuldades no processo de gestão adotado, foram sugeridas medidas para melhoria de eficiência no atendimento das demandas.

Para tanto, optou-se pela investigação exploratória e pesquisa de campo, por meio da pesquisa bibliográfica e coleta de dados, tendo como fontes livros, artigos científicos, leis, decretos, regulamentos, atas de reuniões e relatórios gerenciais.

Optou-se pela pesquisa quantitativa, com utilização de dados referentes ao número de processos pendentes de análise, ao volume de documentos entrantes a cada mês, ao quantitativo de processos finalizados ou em fase de conclusão, e à taxa de conclusão de análises frente às novas estratégias de gestão adotadas.

Pretende-se, então, explicar o processo de licenciamento das emissoras de radiodifusão e, amparados nestes dados, sugerir melhorias com vista à eficiência de atendimento da demanda dos processos encaminhados ao Ministério.

Capítulo I - Referencial Teórico

1. Os modelos de gestão no contexto público

O crescente aumento da demanda por serviços públicos por parte da sociedade, fruto do crescimento econômico e demográfico do país, tem obrigado o Estado a repensar seus modelos de gestão. Conforme Losada e Dove (2009, p. 195), uma das características de maior destaque dos programas de reforma do setor público – chamados desburocratização, reinvenção do governo, gerencialismo – é a ênfase que se deu à estrutura organizacional.

Longo (2009, p. 214) destaca o declínio burocrático das organizações públicas, fruto das profundas transformações em relação ao papel do Estado na sociedade. Dessa forma, é de grande relevância a mudança da configuração estrutural do Estado. O setor público insere-se em ambientes variáveis, porém as burocracias requerem certa estabilidade como requisito de eficiência e eficácia.

Conforme Marinho & Façanha (2001), entende-se por eficiência a capacidade de se produzir resultados com dispêndio mínimo de recursos e esforços, e eficácia denota condições controladas e alcance dos resultados desejados.

1.1. Os modelos explicativos de uma organização

Nesse sentido, Mintzberg (1998, p. 156-159) apresenta cinco modelos de administração nos governos, que se distinguem pela forma com que organizam as autoridades controladoras (superestruturas) e as atividades dos órgãos (microestrutura), a saber:

- *modelo mecanicista*: o governo é visto como máquina, dominado por regras, regulamentos e padrões de diversos tipos;
- *modelo de governo em rede*: o governo é visto como um sistema interconectado, formado por uma complexa rede de relações temporárias, organizadas para resolver problemas, na medida que surgem, e ligadas por canais informais de comunicação, enquanto o trabalho é organizado por projetos;
- *modelo de controle de desempenho*: a organização é dividida em negócios aos quais são atribuídos metas e padrões de desempenho e pelos quais

seus administradores são responsabilizados (tem como forma ideal a da estrutura divisional dos grandes conglomerados empresariais);

- *modelo de governo virtual*: as microestruturas (atividade dos órgãos) não mais existiriam dentro do Estado e a superestrutura existiria apenas até o ponto em que fosse necessária para que as organizações privadas proovessem os serviços públicos;

- *modelo de controle normativo*: é baseado em valores e crenças, onde o controle vertical pela superestrutura é normativo, em vez de tecnocrático, e as microestruturas podem ser isoladas horizontalmente.

1.2. Os modelos explicativos de processos

Entretanto, não se pode compreender a estrutura sem a análise dos processos de trabalho.

Conforme Davenport (1994 p. 6 e 7),

“Um processo é simplesmente um conjunto de atividades estruturadas e medidas destinadas a resultar num produto especificado para um determinado cliente ou mercado”,

Ou ainda,

“Um processo é uma ordenação específica das atividades de trabalho no tempo e no espaço, com um começo, um fim, e inputs e outputs claramente identificados: uma estrutura para a ação”.

Davenport vê na melhoria dos processos-chave, através do emprego de todas as tecnologias inovadoras e recursos organizacionais disponíveis, o meio para se multiplicar os resultados organizacionais.

Segundo ele, a adoção da reengenharia dos processos-chave permite reduções importantes no custo e no tempo de realização do processo, ou melhorias de qualidade, flexibilidade e nos níveis de atendimento.

Destaca-se também que a reengenharia dos processos pode atender às necessidades de melhor coordenação e administração das interdependências

funcionais.

Por fim, em Davenport (1994), a abordagem de processo implica uma ênfase relativamente forte sobre a melhoria da forma pela qual o trabalho é feito, em contraste com um enfoque nos produtos e serviços oferecidos ao cliente.

1.3. Os atuais modelos organizacionais públicos

1.3.1. Modelo de Excelência em Gestão Pública

Com o intuito de melhorar a qualidade dos serviços públicos prestados aos cidadãos, o governo federal instituiu o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GES PÚBLICA (Brasil, 2005), que lançou como processo de modernização do aparelho do estado o Modelo de Excelência em Gestão Pública - MEGP.

O MEGP é colocado como guia para as organizações públicas em busca de transformação gerencial rumo a excelência. Como um dos maiores desafios do setor público é de natureza gerencial, o modelo é focado em resultados e orientação para o cidadão (Brasil, 2008b).

Segundo o instrumento para avaliação da Gestão Pública (Brasil 2008b)

“O Modelo de Excelência em Gestão Pública é a representação de um sistema gerencial constituído de oito partes integradas, que orientam a adoção de práticas de excelência em gestão com a finalidade de levar as organizações públicas brasileiras a padrões elevados de desempenho e de excelência em gestão.”

As oito partes do modelo e suas relações podem ser observadas na figura 1.

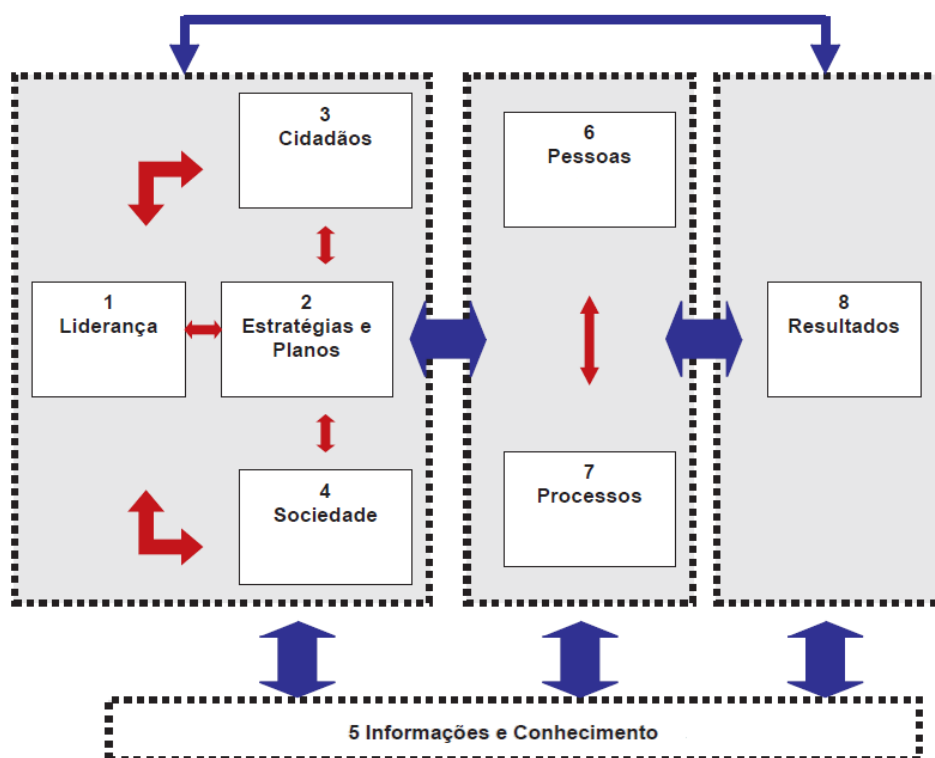


Figura 1 – Representação do Modelo de Excelência em Gestão Pública

Fonte: BRASIL. Instrumento para avaliação da Gestão Pública. Ciclo 2008/2009, 2008b, p. 18

O modelo é dividido em quatro blocos maiores:

O primeiro, composto por Liderança, Estratégias e Planos, Cidadãos e Sociedade, é caracterizado como **planejamento**. O bloco das Pessoas e Processos representa a **execução** do planejamento. O bloco do resultado representa o **controle** e o bloco de Informações e Conhecimento representa a **inteligência organizacional**.

Discriminando cada um dos blocos menores, temos:

- Liderança: relacionado com a governança pública e governabilidade, encarrega-se da implementação dos sistemas de gestão e da disseminação da cultura na organização;
- Estratégias e Planos: corresponde às estratégias de curto e longo prazo, adotadas para o cumprimento da missão institucional, considerando os ambientes internos e externos;
- Cidadãos: a organização avalia as necessidades dos cidadãos e a capacidade de atendê-las, buscando se antecipar e promover a satisfação dos usuários dos serviços públicos;

- Sociedade: a organização atua na promoção das políticas públicas, cumprindo sua responsabilidade social por meio dos seus processos, produtos e serviços;
- Informações e Conhecimento: corresponde aos meios pelos quais a organização identifica, desenvolve e retém conhecimentos;
- Pessoas: relaciona-se aos sistemas de trabalho, desenvolvimento de pessoas e equipes, capacitação e estrutura de cargos;
- Processos: corresponde ao gerenciamento e melhoria dos processos finalísticos e de apoio;
- Resultados: avaliação dos resultados de desempenho, por meio de comparação com outras organizações e pelo atendimento das expectativas dos interessados.

No entanto, a excelência de gestão deve levar em conta a integração de todos esses fatores, considerando a busca pela melhora em cada um deles. Conforme Lima (2009),

“Neste modelo é importante observar que a excelência só pode ocorrer no sistema de gestão. As oito partes que integram o sistema são avaliadas em termos de contribuição para a qualidade do sistema. Interessa neste Modelo o conjunto da obra e não esta ou aquela parte dela.”

1.3.2. Arranjo Institucional de Órgãos e Entidades do Poder Executivo Federal

Fundamentado no Modelo de Excelência em Gestão Pública, o Ministério do Planejamento elaborou um Manual de Orientação para Arranjo Institucional de Órgãos e Entidades do Poder Executivo Federal, com o propósito de uniformizar e consolidar procedimentos (Brasil 2008c).

Dessa forma, são apresentados dois eixos para o desenho estrutural: Eixo dos Sistemas de Trabalho e eixo do Sistema de Liderança. O primeiro relaciona-se aos arranjos internos de força de trabalho e requisitos técnicos, tecnológicos e logísticos integrados para a realização de um processo institucional. Já o segundo relaciona-se ao sistema de governança, constituído pelo conjunto estruturado das autoridades públicas do órgão ou entidade, e os recursos que essas autoridades

utilizam para a tomada de decisão.

São apresentados dois Sistemas de Liderança:

- **Sistemas Orgânicos:** em nome da efetividade possuem um desenho organizacional mais flexível, capaz de se reprogramar para atender às variações do contexto, visto que são utilizados em ambientes instáveis ou turbulentos;
- **Sistema Burocrático-Mecanicista:** aplicados em ambientes de baixa complexibilidade, com previsibilidade e estabilidade de demandas.

2. Fundamentos da planificação organizacional

Mintzberg (1995) detalha cinco modelos de planificação organizacional e apresenta seus fundamentos, merecendo destaque os mecanismos de coordenação de tarefas, tipos de descentralização e fatores contingenciais, de forma a obter as cinco configurações básicas para planificação de estruturas organizacionais.

2.1. As cinco partes da organização

Em seu modelo, Mintzberg divide as organizações em cinco partes básicas: núcleo operacional, cúpula estratégica, linha intermediária, tecnoestrutura e assessoria de apoio.

É no núcleo operacional onde ocorre o trabalho de produção de bens e prestação de serviços por meio dos operadores; a cúpula estratégica assegura o cumprimento da missão organizacional, desenvolvendo as estratégias da organização e administrando condições de fronteira, no que diz respeito às relações com o ambiente; a linha intermediária é o mecanismo de ligação entre a cúpula estratégica e o núcleo operacional, por meio da cadeia de gerentes com autoridade formal; a tecnoestrutura é composta por analistas responsáveis pela padronização na organização, promovendo adaptações e mudanças organizacionais para ajustes às mudanças ambientais; e, finalmente, a assessoria de apoio é composta por unidades especializadas para organização das atividades fora do fluxo do trabalho operacional.

2.2. Mecanismos de Coordenação

As tarefas podem ser coordenadas basicamente por cinco mecanismos de coordenação, também concernentes com o controle e a comunicação: ajustamento mútuo, supervisão direta e padronização dos processos, dos resultados ou das habilidades.

No ajustamento mútuo o controle está nas mãos dos operadores e a coordenação do trabalho ocorre pelo processo de comunicação informal; pela supervisão direta uma pessoa é responsável pelo trabalho de outras, instruindo e monitorando ações; para se alcançar padrões predeterminados, o trabalho pode ser padronizado por processos de trabalho, quando as execuções do trabalho são especificadas ou programadas, padronizado por resultados, onde as saídas são especificadas, ou padronizadas pelas habilidades dos trabalhadores, quando a contratação dos trabalhadores baseia-se em profissionais já prontos por programas de profissionalização.

2.3. Agrupamento de posições individuais

Por meio do agrupamento das posições individuais a superestrutura é delineada, sendo utilizadas algumas bases para agrupamento: pelos fins (mercado) ou pelos meios (funções). Também são adotados alguns critérios básicos para se agrupar posições individuais: interdependência dos fluxos de trabalho, o processo de trabalho, a escala de trabalho e o relacionamento social ao redor do trabalho.

2.4. Sistemas de interligação, planejamento e controle

É importante considerar que a superestrutura é preenchida também por ligações laterais e não apenas as estritamente verticais (organograma). Nesse caso, destacam-se os sistemas de planejamento e controle e os instrumentos de interligação.

Dessa forma, o sistema de controle de desempenho – geralmente voltado para o mercado – regula os resultados globais das unidades pré-estabelecidos pelo sistema de planejamento, com finalidade de medir e motivar. Já o planejamento para a ação – caracteristicamente estruturada em base funcional – impõe decisões específicas e ações em um momento específico no tempo.

Temos como instrumentos de interligação o estabelecimento de posições para interligação, forças-tarefa e comissões permanentes, gerentes integradores e estruturas matriciais.

2.5. Tipos de descentralização

Em termos do poder para a tomada de decisões, este pode estar nas mãos de um ou de poucas pessoas, centralizado, ou disperso entre muitas pessoas na organização, descentralizado. A descentralização vertical consiste na dispersão da autoridade formal cadeia abaixo. Na descentralização horizontal o poder decisório é disperso entre pessoas fora da estrutura de linha, sendo mais caracterizado como poder informal.

Dentre os tipos de descentralização, vemos na *centralização vertical e horizontal*, a concentração do poder nas mãos de um único indivíduo; na *descentralização horizontal limitada (seletiva)*, a estrutura centralizada verticalmente e o poder formal concentrado nas instâncias mais altas da hierarquia (cúpula estratégica); na *descentralização vertical limitada (paralela)*, o poder delegado a gerentes de unidades de mercado ou divisões, que recebem poder formal para tomar decisões; na *descentralização seletiva vertical e horizontal*, o poder dividido em constelações de trabalho em diferentes níveis da hierarquia (vertical) e essas constelações fazendo uso de peritos de assessoria conforme as decisões que deseja tomar (horizontal); por fim, na *descentralização horizontal e vertical*, o poder decisório concentrado no núcleo operacional, apoiando-se na profissionalização de seus membros.

2.6. Fatores Situacionais

É importante destacar que a estruturação eficaz considera não somente os parâmetros de delineamento, mas também os fatores situacionais, como idade e dimensões da organização, estágios de desenvolvimento estrutural, sistema técnico, meio ambiente e fatores de poder.

2.7. Os modelos de Mintzberg

Dessa forma, definidos os fundamentos básicos de delineamento de estruturas organizacionais, podemos explorar cada uma das estruturas básicas propostas por Mintzberg.

Na Estrutura Simples, adequada para ambientes dinâmicos e simples, o poder é centralizado horizontal e verticalmente, sendo a cúpula estratégica a parte chave da organização e o principal mecanismo de coordenação é a supervisão direta. É uma estrutura altamente orgânica, com pouco uso de planejamento, treinamento e instrumentos de interligação, o comportamento também é pouco formalizado, com reduzida divisão de trabalho, pequena ou nenhuma tecnoestrutura e hierarquia administrativa.

A Burocracia Mecanizada geralmente está presente em ambientes simples e estáveis, apoiadas na padronização de processos de trabalho, possuindo descentralização horizontal limitada e tendo na tecnoestrutura a parte chave da organização. É marcada pela proliferação de normas e regulamentos em toda a organização, com o trabalho altamente especializado, enfatizando a divisão do trabalho e a diferenciação entre as unidades. Utiliza-se da base funcional para agrupar tarefas e enfatiza o controle e o planejamento para a ação. Sua estrutura é composta por grandes unidades operacionais e elevada hierarquia de autoridade, com estruturas administrativas e de apoio totalmente desenvolvidas.

A Burocracia Profissional é própria de ambientes complexos e estáveis, tendo na padronização de habilidades o principal meio de coordenação. Descentraliza o poder horizontal e verticalmente e tem no núcleo operacional a parte chave da organização. Apóia-se mais no poder da perícia do que no poder do cargo, dando mais independência de atuação aos profissionais. Possui uma estrutura de apoio elaborada, uma fraca tecnoestrutura e uma fina linha intermediária.

Já em ambientes dinâmicos e complexos, que exigem flexibilidade para responder às mudanças imprevistas, faz-se necessária estruturas orgânicas como a Adhocracia. A parte chave é a assessoria de apoio e a descentralização é horizontal e verticalmente seletiva. O comportamento é pouco formalizado, utiliza-se de instrumentos de interligação e tem no ajustamento mútuo o principal processo de coordenação, juntando peritos de diferentes especialidades em equipes organizadas por projetos para um fim específico. Utiliza as bases funcionais e por mercado em uma estrutura matricial.

Por fim, em mercados diversificados, tanto por produtos quanto por serviços, a estrutura mais apropriada é a Forma Divisionalizada, caracterizada pela padronização de resultados e descentralização vertical limitada, sendo a linha intermediária sua parte chave. Apoia-se fortemente em sistemas de controle de desempenho. Cada divisão administra o seu próprio mercado, de forma autônoma, visando atingir um adequado conjunto de metas.

As organizações, na busca de harmonia em sua estrutura, frequentemente são conduzidas na direção de um desses tipos puros apresentados, que também servem como base para descrever híbridos estruturais, que utilizam diferentes configurações em diferentes partes da organização.

Mintzberg (1995, p. 291) destaca que

“a estruturação eficaz algumas vezes exige a criação de novas configurações, uma original e ainda congruente combinação dos parâmetros delineadores e fatores situacionais”.

3. As metáforas organizacionais

Além de Mintzberg, vários outros autores se utilizaram de metáforas para explicar as organizações. Dentre eles, Morgan (2000) destaca que as teorias da organização baseiam-se em metáforas implícitas, que nos permitem ver, entender e agir de forma parcial sobre as situações, e apresenta um conjunto delas, que geram ideias complementares e concorrentes, e suas implicações sobre a natureza da organização.

3.1. As organizações vistas como máquinas

As organizações como máquinas são planejadas como uma estrutura racional de tarefas e atividades para atingir metas e objetivos. São facilmente representadas por organogramas e as pessoas comportam-se de maneira predeterminada.

A vida organizacional é geralmente rotinizada para operar com precisão mecânica, às vezes criando uma rigidez excessiva que as impede de se adaptarem às mudanças. Entretanto, espera-se que, à imagem da máquina, as organizações funcionem de maneira eficiente, confiável e previsível.

Essas organizações operam bem em ambientes estáveis e previsíveis, com

tarefas claras a serem desempenhadas, onde a precisão e a eficiência são muito valorizadas e pretende-se produzir exatamente o mesmo produto, tendo-se necessidade de submissão dos empregados e comportamento planejado.

Porém, Morgan (2000, p. 50) destaca que

“a imagem mecânica tende a subestimar os aspectos humanos da organização e a negligenciar o fato de que as tarefas das organizações são muito mais complexas, incertas e difíceis do que as desempenhadas pela maioria das máquinas”.

3.2. As organizações vistas como organismos

Nessa metáfora, as organizações são vistas como organismos, vivendo em diferentes tipos de ambientes, buscando sobrevivência. Como o ambiente está sempre em mudança, há necessidade de adaptação.

É possível encontrar diferentes tipos de organizações em diferentes tipos de ambientes, de modo que a congruência com o ambiente é fator de sucesso.

Assim, a organização deve olhar para fora, e não apenas para os assuntos internos. Elas não existem de forma independente, mas estão vinculadas ao contexto em que estão inseridas. A sobrevivência e a evolução tornam-se chave nessa relação.

3.3. As organizações vistas como cérebros

Pela metáfora do cérebro, tem-se que as organizações são capazes de aprender. No entanto, a inteligência organizacional pode tanto aumentar, quanto atrofiar.

Os recursos de informática exercem importante papel no desenvolvimento da inteligência organizacional, permitindo que as empresas se desenvolvam de modo descentralizado.

A inteligência permite que as organizações inovem e evoluam frente aos desafios correntes de ambientes em mudança, sendo os sistemas de informação extremamente importantes nesse processo.

Essa metáfora, onde o estímulo da aprendizagem e da evolução são prioridades básicas, tem como pressupostos a liderança difusa no lugar da

centralizada; a conscientização de que existem limites na busca de metas, de forma a evitar resultados nocivos; a hierarquia, a estrutura e o desenvolvimento estratégico são compreendidos como fenômenos emergentes; organizações inteligentes surgem quando capacidades e princípios organizacionais chave estão presentes.

Tais características não eximem, porém, as organizações de conflitos entre os requisitos de aprendizagem e as realidades do poder e do controle, pois o processo de aprendizado requer abertura e autocrítica, que muitas vezes gera resistência ao processo de auto-organização.

3.4. As organizações vistas como culturas

Essa abordagem considera os valores, rituais, ideologias e crenças da organização como fatores culturais que a compõe. Dessa forma, a cultura varia com a nacionalidade; as mentes das pessoas refletem na organização; os significados compartilhados determinam o comportamento organizado; as culturas corporativas podem se apresentar fragmentadas ou uniformes.

Como os comportamentos são influenciados pela cultura, a mudança organizacional está diretamente relacionada com a mudança cultural. As organizações baseiam-se em sistemas de significados compartilhados. Estes, por sua vez, podem ser influenciados para a estruturação da atividade organizada, visando atingir os objetivos e propósitos desejados.

É importante ressaltar que as mudanças organizacionais extrapolam as mudanças tecnológicas, políticas, de procedimentos, de regras ou de sistemas, pois sempre implicam em mudança cultural, já que as organizações são fortemente influenciadas pelas pessoas que a compõem.

3.5. As organizações como sistemas políticos

As organizações podem ser entendidas como sistemas de governo que variam de acordo com os princípios políticos envolvidos, estando cercadas por interesses concorrentes, conflitos e jogos de poder.

Como toda atividade organizacional é baseada em interesses, deve-se avaliar o funcionamento da organização sob esse aspecto. A administração busca equilibrar e coordenar os interesses individuais para manter a coesão das equipes e entre

elas, devido ao caráter simultâneo de competição e de colaboração nas relações institucionais.

3.6. As organizações vistas como prisões psíquicas

Essa perspectiva aborda os significados inconscientes da organização; suas dimensões que encorajam ou bloqueiam a inovação; atitudes e forças que provocam resistência à mudança; reconhecimento de poder e significado de questões aparentemente irracionais.

As organizações são criadas e sustentadas por processos conscientes e inconscientes, tornando-se realidades socialmente construídas que contribuem para que as pessoas se aprisionem a formas de pensamentos aprovadas.

Os processos mentais têm importante papel na criação, sustentação e mudança organizacional, porém, podem não ser suficientes para realizar grandes mudanças.

Embora o inconsciente não possa ser controlado, a metáfora possibilita compreender muitas complexidades da vida organizacional, mesmo que não traga soluções fáceis e respostas aos problemas enfrentados por muitos gestores.

3.7. As organizações vistas como fluxo e transformação

Nesse caso, as organizações são vistas como expressões de processos mais profundos de transformação e de mudança. Processos subjacentes, com ordem e lógica própria formam e transformam a realidade explícita da vida organizacional.

A compreensão da lógica interna existente nas mudanças propicia um melhor entendimento e gerenciamento das organizações, uma vez que torna possível influenciar os processos que produzem cada evento isolado.

A mudança é um fenômeno emergente que se auto-organiza, porém, não pode ser predeterminada ou controlada. No entanto, quando se entende a dinâmica dos sistemas e da natureza da mudança, torna-se possível determinar como e onde intervir.

3.8. As organizações como instrumento de dominação

Por essa metáfora, as organizações são colocadas como sistemas de exploração dos seus empregados, do ambiente e da economia global para fins próprios, implicando em trabalho excessivo, acidentes e doenças ocupacionais, stress social e mental, entre outros.

Porém, esses impactos negativos não necessariamente são intencionais. No entanto, são consequência de ações racionais na tentativa de se atingir determinado conjunto de metas.

3.9. Utilização de múltiplas metáforas

Segundo Morgan (2000, pg. 27),

“o desafio é aprender a adotar perspectivas múltiplas e diversas porque não pode haver uma só teoria ou metáfora que nos dê um ponto de vista sobre tudo e não pode haver uma única ‘teoria correta’ para estruturar tudo que fazemos. Em conjunto, elas demonstram como podemos usar a metáfora para gerar uma gama de ideias complementares e concorrentes e aproveitar os pontos fortes de cada uma”.

Capítulo II – Contexto do Estudo

1. O Ministério das Comunicações

O Ministério das Comunicações foi criado em 1967, pelo Decreto-Lei nº 200 (Brasil, 1967), tendo absorvido o Conselho Nacional de Telecomunicações, o Departamento Nacional de Telecomunicações e o Departamento dos Correios e Telégrafos, e se colocando como órgão técnico responsável pelas políticas de telecomunicações, radiodifusão e serviços postais.

Na radiodifusão, o Ministério é responsável pelas outorgas de concessões, permissões e autorizações de emissoras de rádio e televisão aberta, até seu licenciamento em caráter definitivo. Em paralelo, cabe a Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL) – órgão criado em 1997 pela Lei Geral das Telecomunicações (LGT) e vinculado ao Ministério das Comunicações – administrar o espectro de radiofrequências (indispensável ao funcionamento das emissoras) e realizar as fiscalizações técnicas das estações, reportando ao ministério as possíveis irregularidades.

A atual estrutura do ministério é composta por três secretarias: Secretaria de Serviços de Comunicação Eletrônica, Secretaria de Telecomunicações e Secretaria Executiva, que engloba a Subsecretaria de Serviços Postais.

A Secretaria de Serviços de Comunicação Eletrônica é responsável pela política nacional de radiodifusão e pela regulamentação, outorga e fiscalização de serviços de radiodifusão. É formada pelo Departamento de Outorga de Serviços de Comunicação Eletrônica e pelo Departamento Acompanhamento e Avaliação de Serviços de Comunicação Eletrônica.

Cabe ao Departamento de Outorga de Serviços de Comunicação Eletrônica gerir o procedimento licitatório de serviços de radiodifusão, acompanhar a instalação desses serviços, instruir administrativamente o deferimento e revisão de outorgas, promover a formalização contratual e instaurar e acompanhar procedimentos pós-outorga, como é o caso do licenciamento. Duas são suas coordenações: Coordenação-Geral de Engenharia de Outorgas e Coordenação-Geral de Regime Legal de Outorgas.

Dentre as principais competências da Coordenação-Geral de Engenharia de

Outorgas, foco desse estudo, o regimento interno destaca as seguintes atribuições:

“coordenar atividades referentes à elaboração de editais de radiodifusão e à consulta pública para a execução de serviço de retransmissão de televisão, no tocante aos aspectos relacionados à engenharia de outorga; coordenar a execução das atividades inerentes à outorga dos serviços de radiodifusão comunitária, serviços ancilares ao serviço de radiodifusão de sons e imagens e serviços auxiliares de radiodifusão; coordenar as atividades de análise de projetos de instalação de estações e utilização de equipamentos dos serviços de radiodifusão, seus ancilares e auxiliares, bem como de alteração de características técnicas desses serviços; coordenar as atividades inerentes à elaboração de licenças de funcionamento das estações dos serviços de radiodifusão, seus ancilares e auxiliares; e coordenar as atividades referentes ao cadastramento de informações técnicas relativas aos serviços de radiodifusão, seus ancilares e auxiliares”.

Segundo Antonik (2010), até setembro de 2009, constavam no país cerca de 4.060 emissoras de rádio, 496 geradoras de televisão e 9.907 retransmissoras. Além destas retransmissoras, havia 3.154 canais vagos no plano básico de distribuição de canais de retransmissão de televisão, aguardando abertura e/ou ultimação de Consulta Pública para autorização de canal.

Notadamente, visto o expressivo número de emissoras outorgadas ou autorizadas (quase 15.000) e a importância dos serviços por elas prestado, a gestão de todos os aspectos técnicos e jurídicos que permeiam o setor torna-se extremamente trabalhosa.

Cabe destacar que no início de outubro de 2010, constava na Coordenação Geral de Engenharia de Outorgas 37.565 processos pendentes de análise, conforme coleta de dados para a elaboração do presente trabalho.

Para tanto, a Coordenação Geral conta com apenas 22 analistas técnicos, divididos entre engenheiros, analistas de infraestrutura e agentes de telecomunicações.

Diante da grande demanda frente à capacidade de análise, a estrutura e os

processos de gestão são altamente relevantes no cumprimento da missão institucional. Faz-se necessário o aperfeiçoamento desses processos de forma a resolver o problema da demanda, pelo menos em parte, visando a uma melhor prestação de serviços pelo Ministério.

2. Revisão histórica

No entanto, a partir da década de 90 o ministério vem sofrendo seu desmantelamento. Conforme Pieranti (2005, p. 192), o Ministério das Comunicações foi vítima da política de redução da máquina pública adotada pelo governo Collor, tendo sido fechado e substituído por uma secretaria no recém criado Ministério da Infraestrutura. Collor também suspendeu a outorga de novas concessões, sob o pretexto da revisão dos planos de canais, o que de fato não ocorreu. Segundo Castro (2002, p. 115), as outorgas só retornaram no governo FHC.

Pieranti (2005, p. 193) destaca que, embora tenha sido recriado no Governo Itamar Franco, o Ministério voltaria a sofrer profunda reestruturação no governo de Fernando Henrique, sob o comando de Sérgio Motta. Com a promulgação da Lei Geral das Telecomunicações (Brasil, 1997) – que estabeleceu a criação da Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL) – o ministério se enfraqueceu com o remanejamento de cargos de sua estrutura para a agência recém criada.

Não bastasse, ao fim do governo FHC, foram extintas todas as delegacias estaduais do Ministério, provocando a transferência dos milhares de processos para a sede, que não contava com estrutura apropriada para o tratamento adequado desses processos (DIAS, 2006).

Na tentativa de minimizar o problema, em 2006 foi realizado o primeiro concurso público pós-redemocratização, porém, com reduzida oferta de vagas: 27 destinadas a engenheiros, 20 a engenheiros de operações e 2 a engenheiros civis. Cabe ressaltar que apenas 12 foram aprovados para o cargo de engenheiro de operações. Entretanto, com os baixos salários oferecidos, fixados na época em R\$ 1.340,27, percebeu-se uma grande rotatividade de servidores no primeiro ano, tendo sido nomeado todos os aprovados no concurso até o limite do cadastro de reservas. Nos anos seguintes, não mais havendo possibilidade de nomeação, percebeu-se a redução do quadro em virtude dos contínuos pedidos de exoneração.

Com a nova política do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão de

estruturar o poder executivo em carreiras transversais, optou-se por não mais realizar concurso público para engenheiros, e sim para as novas carreiras idealizadas em virtude do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), contemplando as carreiras de Analista de Infraestrutura e Especialista em Infraestrutura Sênior, com perfil de engenharia, vinculadas ao MPOG.

No ano de 2008 foi realizado concurso público contemplando as novas carreiras transversais. Foram destinadas ao Ministério das Comunicações 16 vagas para analistas e 6 para especialistas, porém, apenas 12 analistas foram aprovados no concurso. Destes, apenas 7 tomaram posse e entraram em efetivo exercício.

Em 2009 realizou-se novo concurso para o Ministério das Comunicações, porém, nenhuma vaga foi destinada a engenheiros.

Novamente, em 2010, o Ministério do Planejamento realizou concurso para Analistas e Especialistas em Infraestrutura, porém, nessa ocasião não se destinou nenhuma vaga ao Ministério das Comunicações.

Atualmente, dentre os aprovados nos concursos de 2006 e 2008, o ministério conta apenas com 20 engenheiros, 7 engenheiros de operação, 6 analistas de infraestrutura e 3 especialistas em infraestrutura, conforme tabela abaixo:

	Total de vagas	Em exercício	Em exercício (%)
Engenheiros	27	20	74,1%
Engenheiros de Operações	20	7	35,0%
Analistas de Infraestrutura	16	6	37,5%
Especialistas em Infraestrutura	6	3	50,0%
Total	69	36	52,2%

Tabela 1 – Engenheiros concursados entre 2006 e 2008.

Fonte: Coordenação-Geral de Gestão de Pessoas – 23/11/10

Todavia, em 2009 foram anistiados diversos engenheiros, demitidos no governo Collor, e em 2010 foram reativadas cinco das delegacias extintas ao final do governo FHC. Atualmente, grande parte dos engenheiros anistiados encontra-se lotada nas delegacias, mas a maioria realiza tarefas diversas daquelas que subsidiam o licenciamento das emissoras de radiodifusão.

3. A importância de um novo modelo de gestão

Conforme o relatório de gestão da Secretaria de Serviços de Comunicação Eletrônica, referente ao exercício de 2009 (Brasil, 2010), até a data de sua publicação a secretaria não dispunha de parâmetros oficiais pré-definidos para aferição do seu desempenho operacional.

Cabe destacar que durante o processo de prestação de contas de 2008, a Controladoria-Geral da União (CGU) recomendou a formalização de planejamento estratégico para a secretaria.

O relatório apresentado ressalta que no começo de 2008 foi iniciado um trabalho de modelagem e mapeamento dos macroprocessos visando entender as dificuldades, aprimorar fluxos de trabalho e buscar a eficiência na análise dos processos de radiodifusão.

Tentou-se a contratação de consultoria técnica para a realização desse trabalho. No entanto, o Congresso Nacional cortou a verba solicitada ao votar orçamento daquele ano.

A solução encontrada foi solicitar ao Ministério do Planejamento o envio de profissionais capacitados para esse trabalho, o que ocorreu por meio de encaminhamento de três Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental.

Constatou-se então que a área com maior demanda de processos era a Coordenação Geral de Engenharia de Outorgas, por onde se iniciou os trabalhos para a definição do planejamento estratégico para 2010. Até este momento, a coordenação-geral atuava sem planejamento estratégico pré-definido.

Após avaliação, percebeu-se a necessidade de se pensar ações imediatas para combater os problemas encontrados: incremento e controle do desempenho, planejamento e acompanhamento das atividades da CGEO, aperfeiçoamento da estrutura organizacional da unidade, melhoria da comunicação interna, gestão da informação, triagem e organização dos processos arquivados e melhoria dos procedimentos administrativos.

Capítulo III – Análise do Modelo de Gestão da área em estudo

1. Classificação dos Serviços de Radiodifusão

Antes, no entanto, é preciso discriminar os diversos serviços de radiodifusão. Os serviços se enquadram em dois grandes grupos, compostos pelos serviços de radiodifusão sonora (rádio) e pelos serviços de radiodifusão de sons e imagens (televisão). Os serviços de radiodifusão sonora se dividem, por sua vez, em serviços de radiodifusão sonora em frequência modulada (FM), em ondas médias (OM), em ondas curtas (OT) e em ondas tropicais (OC); ao passo que os serviços de radiodifusão de sons e imagens são os serviços de televisão (TV) e os serviços de retransmissão de televisão (RTV).

Quanto ao tipo de outorga, no caso das emissoras de Ondas Médias com potência de operação de até 1 kW e de Frequência Modulada, a outorga dá-se por permissão. Nos demais casos, com exceção das Retransmissoras de Televisão, a outorga dá-se por concessão. As RTVs não são outorgadas, embora necessitem de autorização para operar. Nesse caso, a autorização ocorre por meio de Consulta Pública, sendo a decisão discricionária do Ministro de Estado das Comunicações.

Embora todo serviço de radiodifusão possua finalidade educativa, esses serviços podem ser explorados com objetivos comerciais ou com fins exclusivamente educativos. No primeiro caso, é necessário procedimento licitatório para outorga dos canais disponíveis nos planos básicos de distribuição de canais correspondentes a cada serviço. Para a exploração com finalidade exclusivamente educativa, o procedimento licitatório é dispensável, conforme se observa no Regulamento de Serviços de Radiodifusão⁴.

Os procedimentos licitatórios são realizados por órgão específico da Secretaria de Serviços de Comunicação Eletrônica, enquanto as Consultas Públicas são elaboradas pela Coordenação Geral de Engenharia de Outorgas.

São necessárias várias etapas até o licenciamento das emissoras, cujo processo é iniciado com a licitação (quando é o caso), seguido da deliberação pelo Congresso Nacional, assinatura do contrato com a União, estudo do projeto técnico

⁴ Decreto nº 52.795/63, art. 13, inc. XV, § 1º.

encaminhado pela entidade ao Ministério das Comunicações objetivando a aprovação de local de instalação da estação e utilização de equipamentos (APL), emissão do ato de autorização de uso de radiofrequência pela Anatel, findando na emissão da licença pelo Ministério das Comunicações.

É importante ressaltar que todo projeto de alteração de características técnicas das estações deve ser submetido ao Ministério para aprovação das novas condições de operação (NCO), de forma a garantir o pleno cumprimento da regulamentação técnica, respeitando os limites de cobertura definidos para a classe de operação autorizada, e evitar possíveis interferências em outros serviços de radiodifusão e de telecomunicações. Cada alteração exige a emissão de nova licença de funcionamento.

Os procedimentos de aprovação de local (APL), novas condições de operação (NCO) e licenciamento (LIC) são realizados pela Coordenação Geral de Engenharia de Outorgas (CGEO), vinculada ao Departamento de Engenharia de Outorgas (DEOC) da Secretaria de Serviços de Comunicação Eletrônica (SCE).

Ademais, cabe ressaltar que além das etapas destacadas, as emissoras passam por processo de renovação de outorga a cada dez anos, como ocorre com as permissionárias e concessionárias de radiodifusão sonora, e a cada quinze anos, no caso de concessionárias de serviço de radiodifusão de sons e imagens. Cada renovação implica, também, em novo licenciamento da estação.

2. Os processos de trabalho do licenciamento

Os assuntos tratados pela Coordenação de Engenharia compõem o macroprocesso do licenciamento das estações de radiodifusão.

O primeiro processo constitui-se da outorga de permissão ou autorização para a execução dos serviços de radiodifusão. No caso das concessões e permissões, que prescindem de licitação, as outorgas são tratadas por um setor específico da Secretaria de Comunicação Eletrônica, como ocorre com os serviços de radiodifusão sonora em FM, OM, OC e OT, e os serviços de radiodifusão de sons e imagens (geradoras de televisão).

Para os serviços ancilares e auxiliares aos serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens, que necessitam de simples autorização, o processo é tratado

pela CGEO.

Nesse sentido, a autorização para retransmissão de televisão (RTVs) é motivada por pedidos de abertura de Consulta Pública para os canais vagos no Plano Básico de Distribuição de Canais de Retransmissão de Televisão (PBRTV). Mediante a manifestação de interesse, a Consulta Pública é ultimada através da elaboração de informação ao ministro das comunicações, com a indicação das entidades habilitadas, visto que a autorização é de caráter discricionário do ministro.

O segundo processo, que ocorre tanto para as concessões e permissões, quanto para as autorizações, constitui na análise técnica de processos⁵ de aprovação de local e autorização de equipamentos (APL). É realizado após deliberação pelo Congresso Nacional (no caso das licitações) e assinatura de contrato junto ao Ministério das Comunicações. Dessa forma, a entidade geralmente tem um prazo de seis meses para apresentação de projeto técnico ao ministério de forma a obter a Portaria de Aprovação de Local e Equipamentos.

Após publicação da portaria no Diário Oficial da União (D.O.U.), mediante pagamento de taxa de publicação pela entidade, o ministério encaminha cópia à Anatel (órgão responsável pela administração do espectro de radiofrequências), solicitando Ato de Autorização de Uso de Radiofrequência para as entidades que obtiveram a portaria de APL.

O terceiro importante processo tratado pela coordenação-geral é o processo do licenciamento. A partir da publicação da portaria de APL no D.O.U., a entidade tem um prazo de seis meses para apresentar laudo de vistoria de sua estação, elaborado por profissional habilitado, ou solicitar a ministério que seja realizada vistoria técnica em sua estação. Nesse caso, o ministério determina que a Anatel (órgão fiscalizador) realize a vistoria e lhe encaminhe laudo técnico.

Tanto o laudo apresentado pela entidade, quanto pela Anatel, são avaliados pela coordenação-geral, que emitirá licença de funcionamento após recolhimento da Taxa de Fiscalização de Instalação (TFI), caso não haja irregularidade no laudo apresentado quando confrontado com o autorizado para operação.

Existem ainda outros assuntos estudados pela coordenação-geral:

- Novas Condições de Operação: ocorre quando a entidade deseja alterar

⁵ Aqui, trata-se do processo físico, e não dos processos de trabalho. Para evitar confusão, o processo físico sempre será referido pela análise técnica de processos, ou análise de processos técnicos. Já no outro caso, serão citados apenas processos de trabalho, ou simplesmente processos.

alguma de suas características técnicas autorizadas;

- Inclusão ou alteração de canal no plano básico de canalização do respectivo serviço: ocorre quando a entidade deseja incluir um novo canal no plano básico ou alterar a classe de operação da estação, o que geralmente implica na extensão de área de cobertura;
- Enquadramento ao Plano Básico: consiste na autorização de novas condições de operação para o enquadramento na nova classe autorizada após alteração do canal no plano básico de canalização;
- Consignação de Canal Digital: consiste na instrução técnica de processos para consignação de canal digital às emissoras de televisão autorizadas a operar no canal analógico, em virtude da política nacional de digitalização dos canais de televisão.

Cabe ressaltar que cada alteração de características técnicas – no caso de alteração de equipamentos, locais de instalação ou enquadramento no respectivo plano básico de canalização – implica na emissão de nova licença, sendo necessário o estudo de novo laudo de vistoria técnica.

Vários outros assuntos são tratados pela coordenação-geral, entretanto, não há a pretensão de se esgotar todas as possibilidades. Foram citados apenas os principais, que correspondem ao maior volume de análises realizadas pelo setor.

3. Capacidades e Estrutura de Funcionamento da Coordenação-Geral de Engenharia de Outorgas

Até o concurso público de 2006, a coordenação-geral contava com apenas três engenheiros responsáveis pelas análises técnicas, porém, nenhum deles pertencia ao quadro efetivo do Ministério. Dessa forma, todos os engenheiros analisavam todos os tipos de processos.

Com o advento dos novos servidores concursados, em 2007 a coordenação-geral passou a tratar as demandas por assuntos específicos, estruturando-se em quatro equipes:

- RTV: responsabilizava-se pelas autorizações para a execução do serviço de retransmissão de televisão, mediante procedimentos de abertura e ulatimação de Consultas Públicas;
- Aprovação de Local e Alteração de Características Técnicas:

responsabilizava-se pela aprovação inicial das características técnicas para instalação das estações e pela aprovação das novas condições de operação, quando pretendida pela entidade;

- Licenciamento: responsável pelo licenciamento das emissoras de radiodifusão, após o processo de aprovação de local ou de alteração de características técnicas;
- TV Digital: responsável pela instrução técnica para consignação de canais digitais às geradoras de televisão de caráter analógico.

Cada uma dessas equipes era gerida informalmente por um responsável técnico, subordinados a um coordenador que fazia a interface entre o chefe de equipe e o coordenador-geral.

Ressalta-se ainda a presença de uma Coordenação de Planejamento, que era encarregada pela escolha dos processos encaminhados para análise. Os processos eram direcionados ao chefe de equipe que determinava o analista responsável.

Em março de 2010, na tentativa de proporcionar maior celeridade ao tratamento da demanda, as equipes foram reestruturadas pelo critério de regionalização das análises. Manteve-se a equipe de RTV, e as demais foram reorganizadas pelas seguintes regiões: Centro-Sul (Centro Oeste e Sul), Norte-Nordeste e Sudeste.

Com a nova divisão, cada uma das equipes passou a avaliar todos os assuntos concernentes à respectiva região, com exceção das autorizações para retransmissão de televisão, que ficaram sob responsabilidade da equipe de RTV. Nesse caso, após a autorização para a execução do serviço de retransmissão de televisão, a análise técnica dos processos de RTV fica sob a responsabilidade da região a qual pertence.

São objetos de análise regional os processos de aprovação de local de instalação e equipamentos, autorização de novas condições de operação, enquadramento ao plano básico de canais, licenciamento, consignação de canais digitais, inclusão e alteração de canais no plano básico, entre outros.

Nessa nova configuração os responsáveis pelas regiões ganharam status de coordenadores, deixando de existir a figura do coordenador intermediário. Posteriormente, em outubro de 2010, a função de planejamento também foi

transferida ao coordenador regional.

Todas as configurações (atual e antiga) dispõem de uma estrutura de apoio administrativo responsável pela abertura de processos, anexação de documentos e guarda em arquivo temporário, conhecida como Divisão de Controle Operacional (DICOP).

4. Caracterização do passivo processual x dimensionamento das equipes

Segundo coleta de dados realizada em outubro de 2010, havia no arquivo da coordenação geral 37.565 processos pendentes de análise. Desses, 17.016 estavam relacionados aos assuntos afetos à equipe de RTV, e outros 19.308 correspondentes às equipes regionais, além de 1.241 processos que deverão ser encaminhados a outros setores do ministério. Entre as regiões, 5.732 processos relacionavam-se à região Centro-Sul, 5.625 relativos à região Norte-Nordeste e 7.951 da região Sudeste.

Dessa forma, as equipes de trabalho foram dimensionadas visando o equilíbrio no quantitativo de análises em relação ao quantitativo de processos pendentes em cada região. Levou-se em consideração o perfil dos analistas na formação das equipes, especificamente no que diz respeito à experiência, conhecimentos e habilidades. Assim, o equilíbrio de capacidade analítica foi estabelecido.

Tem-se, portanto, o seguinte dimensionamento:

	Centro-Sul	Norte-Nordeste	Sudeste	RTV
Engenheiros	6	5	4	4
Técnicos de Nível Médio	0	0	2	0

Tabela 2 – Dimensionamento das equipes de trabalho.

Desses, a região Centro-Sul é composta por 5 engenheiros e 1 engenheiro anistiado; a região Norte-Nordeste por 1 engenheiro, 2 engenheiros de operações, 1 engenheiro anistiado e 1 engenheiro analista de infraestrutura; a região Sudeste por 1 engenheiro, 1 engenheiro anistiado e 2 engenheiros analistas de infraestrutura, além de 2 agentes de telecomunicações (técnicos de nível médio); e a equipe de

RTV compõe-se por 3 engenheiros anistiados e 1 engenheiro nomeado em cargo de confiança, além de 3 outros analistas com formação diversa da engenharia.

Dentre os profissionais relacionados, coordenam cada uma das equipes os seguintes perfis: região Centro-Sul, engenheiro; região Norte-Nordeste, analista de infraestrutura; região Sudeste, analista de infraestrutura; RTV, engenheiro anistiado.

Porém, não se percebe a equanimidade de tratamento entre os coordenadores de equipes, embora desempenhem as mesmas atribuições, com igual responsabilização. Ao engenheiro da região Centro-Sul foi atribuído um DAS⁶ 101.2, ao analista de infraestrutura da região Norte-Nordeste um DAS 101.1, ao analista da região Sudeste um DAS 101.3 e ao anistiado da equipe de RTV um DAS 101.3.

Percebe-se, também, que as equipes são compostas por uma diversidade de carreiras, com diferentes perfis e proventos, porém, com iguais atribuições e responsabilização pelo trabalho.

5. Estratégias de Gestão Adotadas

A secretaria já vinha adotando práticas de melhoria, às quais se somaram as ações relatadas.

Uma das estratégias utilizadas, de modo a reduzir o passivo processual diante da insuficiência de recursos humanos, foi a publicação de portarias para estabelecimento de prazos, delegação de competências e simplificação de procedimentos.

Dentre elas, cabe citar a Portaria n.º 61, de 06 de março de 2008, que estabeleceu o prazo mínimo de dois anos de funcionamento em caráter definitivo para o encaminhamento de pedidos de alteração de classe de operação das estações; a Portaria n.º 275, de 29 de março de 2010, que estabeleceu limites gradativos para a alteração de classe; e Portaria n.º 159, de 08 de abril de 2009, que permitiu o encaminhamento pela entidade do laudo de vistoria da estação para fins de licenciamento.

A gradação de prazos para promoção de classe foi adotada como forma de conter o número indiscriminado de pedidos de emissoras que requeriam a promoção sem sequer promover sua instalação na classe inicial, aumentando sobremaneira o

⁶ Cargos em comissão de chefia ou direção pertencente ao grupo Direção e Assessoramento Superior.

passivo processual e inviabilizando o tratamento de solicitações rotineiras.

A simplificação do procedimento de licenciamento, antes dependente de vistoria técnica pela Anatel, permitiu maior celeridade na emissão da licença, uma vez que foi transferido ao radiodifusor o ônus da responsabilidade pelas informações prestadas, sendo sujeito a possíveis sanções por divergências encontradas em vistorias de rotina definidas pelo ministério, ou possível apuração de denúncias.

Também merece destaque a Portaria n.º 160, de 08 de abril de 2009, que delegou competência ao Coordenador-Geral de Engenharia de Outorgas para assinar atos relativos a alterações de características técnicas das estações, bem como autorização e homologação de estúdios e autorização e substituição de equipamentos transmissores. Todavia, permanecem com o Secretário de Serviços de Comunicação Eletrônica os atos referentes à aprovação de local de instalação inicial e enquadramento ao plano básico de canais em virtude de promoção de classe.

Esta delegação permite maior celeridade na finalização dos processos, embora a emissão da licença de funcionamento ainda permaneça sob competência do Ministro das Comunicações.

Outra medida, conforme apresenta o relatório de gestão do exercício de 2009 (Brasil, 2010), foi a criação do Grupo Permanente de Otimização de Métodos, Processos e Procedimentos (GTO), em dezembro de 2008, com as atribuições de reorganizar o grande passivo de processos no arquivo temporário da CGEO e propor alterações nas rotinas administrativas para otimização do trabalho. Assim sendo, em 2009 o GTO triou 5.602 processos, promovendo a finalização e arquivamento de 778 deles.

Faz-se valer também a padronização das saídas – medida adotada há alguns anos pela coordenação – por meio da utilização de *checklists* para orientação do trabalho e modelos de ofícios de exigência, minutas de despachos e de portarias.

Esses modelos encontram-se disponibilizados em um *servidor*⁷, em pastas compartilhadas, permitindo o acesso dos documentos por toda a equipe de engenharia. Dessa forma, uma simples atualização de um documento no *servidor* permite que a informação esteja atualizada para todo o corpo técnico.

⁷ Computador utilizado para armazenamento de arquivos.

5.1. Planejamento estratégico

Por meio do trabalho conjunto realizado entre os Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental e o grupo gestor da Coordenação-Geral de Engenharia de Outorgas, composto pelo coordenador-geral e os coordenadores de equipes e das áreas de apoio, elaborou-se o planejamento estratégico para o ano de 2010.

Definiu-se como objetivo geral *Melhorar o desempenho da Coordenação Geral de Engenharia de Outorgas*. Para tanto, foram pensadas cinco ações:

- Ação 1: incrementar a produtividade na análise de processos em relação ao ano de 2009 (proporcional à força de trabalho),

Meta: incrementar de 10% em relação ao número de processos instruídos em 2009 (proporcional à força de trabalho),

Indicador: número de processos instruídos pela CGEO no ano de 2010 / número de processos instruídos pela CGEO no ano de 2009 (proporcional à força de trabalho);

- Ação 2: planejar, acompanhar e controlar as atividades da Coordenação-Geral de Engenharia de Outorgas,

Meta: ferramentas de planejamento, acompanhamento e controle implementadas,

Indicador: relatórios gerenciais emitidos por sistemas informatizados;

- Ação 3: implementar canais de comunicação interna e potencializar os existentes,

Meta: instituição de mecanismos formais de comunicação interna,

Indicador: número de reuniões gerenciais realizadas e informações de interesse geral formalizadas;

- Ação 4: promover mecanismos para aprimorar a qualidade nas atividades realizadas pelo apoio administrativo,

Meta: redução do número de erros nos processos tramitados,

Indicador: número de registros de ocorrências de erros em processos tramitados 2009 / número de registros de ocorrências de erros em processos tramitados 2010;

- Ação 5: garantir o alcance das metas de triagem de processos definidas para o GTO,

Meta: triagem de 50% dos processos pendentes do arquivo temporário (ARQDICOP);

Indicador: número de processos triados em 2010 / número total de processos pendentes de triagem no arquivo temporário em janeiro de 2010.

6. Análise dos impactos do modelo de gestão e da estrutura na prestação do serviço de licenciamento

6.1. Resultados encontrados

Segundo consulta realizada ao Sistema de Controle de Radiodifusão (SRD)⁸, em 12 de novembro de 2010, até essa data existiam 15.390 emissoras de radiodifusão outorgadas no país, além de 395 aguardando deliberação do Congresso Nacional para posterior assinatura do contrato de concessão ou permissão com a União.

Entre as emissoras outorgadas, 2.566 esperam aprovação inicial dos locais de instalação e aprovação de equipamentos e 3.034 emissoras com esta aprovação esperam a emissão da licença para funcionamento em caráter definitivo. No entanto, 9.790 já possuem a licença de operação e funcionamento.

Tem-se a seguinte discriminação das emissoras entre as regiões de trabalho adotadas pela CGEO:

	Fase C	Fase 1	Fase 2	Fase 3	Outorgadas	Total
Centro-Sul	127	610	924	3.329	4.863	4.990
Norte-Nordeste	141	865	1.079	2.910	4.854	4.995
Sudeste	127	1.091	1.031	3.551	5.673	5.800
Total	395	2.566	3.034	9.790	15.390	15.785

Tabela 3 – Emissoras Outorgas

Fonte: Sistema de Controle de Radiodifusão (SRD) – 12/11/2010

Legenda: Fase C – Aguarda Deliberação do Congresso Nacional

Fase 1 – Aguardando Portaria de Aprovação de Local e Instalação de Equipamentos

Fase 2 – Aguardando Licenciamento

Fase 3 – Licenciada

Outorgadas – Fase 1 + Fase 2 + Fase 3

Em contrapartida, segundo planilhas de controle utilizadas pelas equipes

⁸ <http://sistemas.anatel.gov.br/srd>

regionais, entre abril e novembro de 2010 foram minutas 251 portarias de aprovação de local e autorização de equipamentos e foram emitidas 108 licenças, representando a aprovação de 10,8% das entidades que aguardavam instalação inicial e 3,6 % das entidades que aguardavam a licenciamento.

Além desses, foram minutados 108 despachos autorizando novas condições de operação, 63 despachos homologando estúdios e autorizando transmissores, e 48 portarias de enquadramento em nova classe de operação.

Nesse período foram realizadas 2.241 análises processuais pelas três coordenações regionais. Cabe ressaltar que isso não representa o número de processos analisados, visto que um mesmo processo demanda várias análises, em virtude das inúmeras fases necessárias entre a aprovação de local inicial e a emissão da licença. Destaca-se ainda que a não instrução do processo em qualquer uma das fases implica na emissão de ofício de exigência à entidade, sendo contabilizada nova análise após resposta ao ofício.

Ao todo, foram emitidos 713 ofícios de exigência, representando 32% das análises. Considera-se esse percentual bastante alto, impactando negativamente na baixa taxa de redução do número de processos pendentes.

Importa ponderar que foram finalizados 317 processos, o que corresponde a 14% das análises.

Considerando ainda os documentos analisados pela coordenação de RTV, até 14 de dezembro de 2010, segundo planilha da coordenação-geral, foram realizadas 5.412 análises na CGEO, representando um incremento de 28,31% em relação ao ano de 2009, proporcionalmente à força de trabalho, conforme se observa na tabela abaixo:

Ano	Média de servidores	Quantitativo de análises	Meta 2010: +10%	Total 2010	% da meta total
2009	22	4017			
2010	21	3834 (projeção)	4218 (projeção)	5412	128,31%

Tabela 4 – Indicador 1 – Número de processos instruídos em 2010 / Número de processos instruídos em 2009.

Dessa forma, esse resultado comprova a superação da meta definida para a área para o ano de 2010, comprovando significativa melhoria de gestão. No entanto,

o corpo técnico ainda se mostra bastante reduzido frente ao passivo processual.

Isso porque, segundo dados coletados pela Divisão de Controle Operacional, até setembro de 2010 foram protocolados 8.762 novos documentos direcionados à CGEO. Devido à carência de profissionais e de sistemas de informações gerenciais no setor, não se sabe ao certo quantos documentos redundaram na abertura de novos processos, foram anexados a outros processos ou permaneceram como documentos.

Sendo assim, tomou-se uma amostra de 1.268 documentos, representando um total de 14,5% dos documentos protocolados. Desses, 86,2% foram anexados a processos já existentes, 3,9% redundaram em novos processos e 9,9% tiveram outra destinação.

Projetou-se, então, que cerca de 10.952 documentos seriam encaminhados à CGEO até o final de 2010. Desses, 427 resultariam na abertura de novos processos. Em contrapartida, mantidas as taxas de arquivamento, projeta-se também um total de 423 processos arquivados no mesmo ano.

Percebe-se, então, que a taxa redução do passivo processual permaneceu praticamente nula. Demandando, assim, a adoção de novas estratégias para o tratamento dos quase 38.000 processos pendentes de análise.

6.2. Demais ações do planejamento estratégico

Como já visto para a ação 1 (incremento de produtividade), os resultados obtidos demonstram que a meta de incremento de 10% nas análises, em relação ao ano de 2009, foi superada com bastante folga (cerca de três vezes).

Para a ação 2 (planejamento, acompanhamento e controle), foi verificado que a falta de um bom sistema de informações gerenciais implicou na adoção de diversos sistemas, de forma que um compensasse a deficiência do outro.

Não há adoção de sistemas para controle de prazos, os processos não são digitalizados e não há sistemas de *workflow*⁹. Os sistemas adotados são utilizados praticamente para consultas. Diversas tentativas de desenvolvimento de um sistema único foram abandonadas, resultando na utilização de planilhas desenvolvidas em Excel para o acompanhamento e controle de análises.

⁹ Sistemas utilizados para o controle do fluxo dos processos.

Quanto a ação 3 (canais de comunicação), foram intensificadas a utilização de emails circular e aumentou-se o quantitativo de reuniões gerenciais, a depender das necessidades de trabalho.

No entanto, a ação 4 (medição de erros das áreas de apoio administrativo) não foi implementada adequadamente, pois não houve disponibilidade de recursos humanos com perfil necessário para a implementação da ação. Porém, os erros de cadastro encontrados foram imediatamente corrigidos, não implicando em prejuízos à entidade interessada e tampouco à análise do processo.

Por fim, a ação 5 (triagem dos processos em arquivo) foi parcialmente concluída. Até 13 de dezembro de 2010 haviam sido triados 24,6% dos processos, enquanto a meta era de 50%.

Isso se justifica porque no primeiro semestre de 2010, devido à alocação dos servidores anistiados nas delegacias regionais e à alta demanda de processos pendentes de análise, não foi possível designar equipe para as atividades de triagem.

A partir do segundo semestre, optou-se pela participação dos servidores das delegacias regionais nas atividades do Grupo de Trabalho. Porém, o tempo para o cumprimento da meta tornou-se bastante exíguo.

Capítulo IV – Um modelo de gestão ideal para adequação estrutural da Coordenação-Geral de Engenharia de Outorgas

1. O Modelo de Mintzberg e o arranjo institucional em organizações públicas do Executivo Federal

Embora tenham sido apresentados diversos modelos organizacionais, optou-se, para efeito desse estudo, por se utilizar o modelo proposto por Mintzberg (1995), por acreditar se tratar de um modelo consolidado pela literatura e por ter embasado a elaboração do MEGP – Modelo de Excelência em Gestão Pública. Dessa forma, pretendeu-se também verificar a adequação do MEGP à organização objeto da análise.

A partir da perspectiva organizacional explorada por Mintzberg, propôs-se analisar o arranjo organizacional – estrutura, mecanismos de coordenação, tipo de descentralização e a formalização de procedimentos – e suas implicações no atendimento aos objetivos institucionais afetos à Coordenação Geral de Engenharia de Outorgas, especificamente no que se refere ao procedimento de emissão de licenças de radiodifusão.

2. Aprofundando o entendimento sobre a estrutura e o modelo de gestão

A crescente demanda por análises dos processos técnicos de radiodifusão impõe uma estrutura mais flexível e sistemas de gestão mais eficientes.

Entretanto, percebe-se no Ministério das Comunicações uma estrutura ainda muito verticalizada, fortemente hierarquizada, com posições de comando bem definidas. O poder decisório concentra-se na cúpula estratégica e os recursos são disponibilizados pela assessoria de apoio.

Embora a definição das políticas públicas se encontre na cúpula estratégica, é por meio do núcleo operacional que são viabilizadas sua implantação. No caso da universalização dos serviços de radiodifusão, é na coordenação geral de engenharia de outorgas onde são emitidas as licenças de instalação e funcionamento das estações. A exigência de cumprimento de requisitos técnicos bem definidos dá força a essa parte da organização.

No entanto, ainda que a parte chave da organização seja o núcleo

operacional, o modelo em questão não pode ser classificado como uma burocracia profissional, mesmo porque o fluxo de tomada de decisão é definido da cúpula estratégica para o núcleo operacional, e não o contrário. Mesmo a perícia profissional sendo de grande importância, o trabalho é fortemente formalizado, deixando pouca margem para autonomia individual.

Ainda assim, a busca por melhores resultados, frente ao enorme passivo acumulado, demandou a adoção da forma divisionalizada no núcleo operacional. Percebeu-se que a estrutura funcional provocava descontinuidade do trabalho e a adoção da forma divisional (por regiões geográficas) permitiu o imediato retorno do processo para análise quando da conclusão da etapa imediatamente anterior.

Com isso, a descentralização vertical limitada distribuiu poder formal para tomadas de decisão aos coordenadores regionais. No entanto, esse poder é limitado, visto que os coordenadores não têm total autonomia para definir as prioridades de análise por critérios objetivos como tipo de serviço ou data de entrada do processo no Ministério.

O grande volume de processos acumulados provoca um crescente aumento de visitas ao núcleo político do ministério. Como a legislação impõe prazos legais para o início da operação da estação a partir da sua outorga, é de direito do radiodifusor pressionar para que tenha seu processo analisado, mediante os grandes atrasos impostos pelo ministério das comunicações, visto que sua estrutura atual não permite o pleno atendimento das demandas.

Dessa forma, diante das pressões, os coordenadores regionais têm pouca autonomia de planejamento, em virtude do pouco espaço que lhes sobra para a adoção de critérios objetivos.

Porém, a divisão do poder permitiu melhor acompanhamento do trabalho, por meio da supervisão direta e revisão das análises, visando maior controle de desempenho e de resultados.

Ainda que o trabalho tenha sido regionalizado, prezou-se por manter a formalização do comportamento e das saídas, de forma a garantir sua qualidade.

Além dessa estrutura formal, tem-se no GTO um importante elemento de apoio que, pela otimização do arquivo processual, permitirá, num futuro próximo, melhor planejamento por meio da adoção de critérios objetivos.

Verificou-se, então, no Ministério das Comunicações uma Burocracia

Mecanizada, com características de estrutura divisional no núcleo operacional.

3. Modelo de gestão e estruturas organizacionais para a Administração Pública e o caso estudado

Longo (2009) apresenta algumas orientações de estrutura organizacional comuns ao processo de modernização administrativa: reforçar a coesão governamental, simplificar as estruturas e os procedimentos, separar as responsabilidades políticas e as de gestão, descentralizar o poder decisório para as unidades de gestão, orientar o controle para os resultados, reestruturar as funções horizontais e os órgãos que as assumem, introduzir a concorrência na prestação de serviços públicos e flexibilizar o marco organizacional da gestão de recursos humanos.

Alguns desses critérios merecem destaque no caso estudado:

- viram-se esforços na tentativa de simplificar a estrutura e procedimentos. Embora os processos ainda circulem em cadeia hierárquica muito vertical, um importante avanço se deu na permissão do encaminhamento do laudo de vistoria técnica pela própria entidade, minimizando assim o controle *ex ante*, visto que a entidade é responsabilizada por qualquer irregularidade encontrada em sua instalação. Porém, ainda faz-se necessária a reformulação do marco legal da radiodifusão, cujas bases foram estabelecidas no início da década de 60;

- a separação entre as responsabilidades políticas e de gestão é bastante tênue, porém o parecer técnico tende a ser respeitado pelas autoridades políticas do órgão;

- como discutido anteriormente, percebe-se uma limitada descentralização do poder decisório e controle orientado para resultados;

- quanto à gestão de recursos humanos, verifica-se um corpo técnico bastante reduzido, com diversas carreiras responsáveis pelas mesmas atribuições, pouco incentivo a capacitação, falta de um plano de carreira bem estruturado e pouca margem para valorização dos servidores que apresentam bons resultados.

4. Proposta de requisitos de adequação da estrutura atual e do modelo de gestão

Verificou-se significativa melhora nos resultados da coordenação geral, com

um crescimento de cerca de 30% nas análises de processos em 2010. Porém, percebeu-se que o corpo técnico está subdimensionado frente à crescente demanda. Dessa forma, são necessários esforços, junto ao órgão competente, para a autorização de contratação de novos servidores mediante concurso público.

Propõe-se também a adequação do regimento interno do Ministério das Comunicações, de forma a contemplar a nova estrutura divisionalizada adotada em março de 2010, cujos resultados já foram comprovados.

É de grande importância a adoção de sistemas de informações gerenciais, sistemas de *workflow* e digitalização dos processos, como forma de garantir o controle de prazos e a adoção de critérios de fila na análise dos processos.

Considera-se, ainda, a delegação de competência para outros procedimentos, como a assinatura da licença, hoje sob a responsabilidade do Ministro de Estado.

Por fim, acredita-se que a medida de maior impacto em termos de eficiência seria a efetiva instalação das delegacias regionais do ministério, que hoje já conta com corpo técnico competente, porém, não tem autoridade formal para prática da maioria dos procedimentos. Sugere-se, nesse sentido, a delegação das mesmas competências técnicas atribuídas ao coordenador-geral de engenharia de outorgas aos delegados estaduais.

Tal proposta se justifica porque, enquanto a coordenação geral conta com apenas 19 profissionais com perfil de engenharia, as delegacias regionais possuem 33 engenheiros que poderiam ajudar na redução do passivo de processos. Mesmo que em curto prazo seja impossível acabar com o estoque, ao menos seria possível tratar as demandas mais urgentes.

Capítulo V – Conclusões

Pelo presente trabalho, foi possível verificar a dimensão do problema que envolve o licenciamento das emissoras de radiodifusão. Tem-se um quantitativo expressivo de processos técnicos pendentes de análises, um macroprocesso de licenciamento com dimensão considerável, envolto por inúmeros processos desde a outorga até o licenciamento, e um corpo técnico bastante reduzido, ante o tamanho do problema enfrentado.

Dessa forma, foram adotados novo arranjo estrutural e novas práticas de gestão, na tentativa de minimizar o problema. Optou-se, então, pela divisionalização da coordenação-geral de engenharia de outorgas em três macrorregiões, mais a coordenação de retransmissão de televisão, tendo-se, assim, um misto de divisionalização por mercados e serviços.

O empoderamento dos coordenadores regionais permitiu avanços na busca de um modelo voltado para os processos internos com foco na gestão por resultados.

Práticas como a delegação de competências, mesmo que ainda tímida, desburocratização de procedimentos, instituição de grupo de trabalho focado na otimização do arquivo, estabelecimento de critérios para pleitos para aumento de cobertura e padronização de procedimentos, permitiram melhorar expressivamente os resultados em relação ao ano anterior.

Considera-se, ainda, como importante avanço, a adoção do planejamento estratégico pela área estudada, como instrumento em direção ao cumprimento da missão institucional.

No entanto, percebe-se que, nas condições atuais, o modelo estrutural e de gestão adotados não tem suficiência para resolver o problema da demanda. Entretanto, faz-se valer que as mudanças adotadas permitiram minimizar o problema. Se não foi possível reduzir o estoque, pelo menos se conseguiu conter o seu avanço. Como comprovado, se tais medidas não tivessem sido adotadas, certamente seria verificado um considerável aumento do estoque.

Pondera-se, ainda, que foram apontados problemas como a carência de sistemas de informação gerenciais, de controle de fluxo dos processos e ausência de digitalização dos mesmos; relativa influência política na redução da autonomia de gestão; marco regulatório ultrapassado, carência de recursos humanos e

necessidade de adequação do regimento interno ao modelo estrutural adotado.

Sendo assim, foram levantados requisitos importantes na tentativa de resolver o problema do licenciamento. Além da contratação de pessoal, sugere-se como medida principal um melhor aproveitamento do corpo técnico existente nas delegacias regionais, como forma de ao menos dobrar o quantitativo de processos finalizados. Porém, tem-se no investimento em tecnologia uma ação tão importante quanto aquela, pois permitiria avanços no planejamento, na execução e no controle das demandas e das análises.

Como medidas secundárias deve-se prosseguir com o aperfeiçoamento do modelo estrutural, das práticas de gestão e dos fluxos de trabalho, bem como com a adequação do marco regulatório frente aos avanços tecnológicos desta era que aponta para a convergência de serviços: radiodifusão, telefonia, internet, entre outros.

Por fim, consideram-se relevantes os avanços apresentados, não devendo ser desprezados os esforços na busca pela eficiência no licenciamento das emissoras de radiodifusão. Todavia, a busca por melhores resultados deve sempre ser o foco. Mesmo porque, o problema apontado para a área estudada ainda está longe de ser resolvido. Espera-se, por hora, ao menos sua minimização.

Bibliografia

- ANTONIK, Luis Roberto. **Rádiodifusão – uma abordagem numérica**. ABERT, 2010. Disponível em <http://www.abert.org.br:8080/abert/sites/default/Radiodifusao%20-%20uma%20abordagem%20numerica%20v6%20de%2015-4-2010%20%28Repadaro%29.pdf>.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE EMISSORAS DE RÁDIO E TELEVISÃO. **Perfil sócio-econômico do setor de rádiodifusão**. FGV/ABERT, 2007. Disponível em <http://www.abert.org.br:8080/abert/sites/default/files/pdf/perfil.pdf>.
- BRASIL. Decreto n.º 52.795 (**Regulamento dos Serviços de Rádiodifusão**), 1963. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccvil_03/decreto/Antigos/D52795.htm.
- BRASIL. Decreto-Lei n.º 200, 1967. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del0200.htm.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm.
- BRASIL. Lei n.º 9.472 (**Lei geral das Telecomunicações**), 1997. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9472.htm.
- BRASIL. Decreto n.º 5.378, de 23 de fevereiro de 2005.
- BRASIL. AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES. Relatório de Gestão 2007. Brasília: 2008a.
- BRASIL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GESPÚBLICA; Prêmio Nacional da Gestão Pública – PQGF; **Instrumento para Avaliação da Gestão Pública – Ciclo 2008/2009**. Versão 1. Brasília: MP, SEGES, 2008b.
- BRASIL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. **Manual de orientação para arranjo institucional de órgãos e entidades do poder executivo federal**. Brasília, 2008c.
- BRASIL. MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES. Prestação de contas ordinária anual: Relatório de gestão do exercício de 2009. Brasília: MC, SSCE, 2010.
- CASTRO, João Caldeira Brant Monteiro de. **Políticas nacionais de rádiodifusão (1985-2001) e espaço público**. São Paulo: Escola de Comunicações e Artes, USP, 2002. Monografia de conclusão de curso.
- DAVENPORT, Thomas H. **Reengenharia de Processos: como inovar na empresa através da tecnologia da informação**. Rio de Janeiro: Campus, 1994.
- DIAS, Lia Ribeiro; COUTO, Verônica. **O drama sem fim das rádios comunitárias**. Revista Arede, n.º 19, outubro/2006.
- LIMA, Paulo Daniel Barreto. **Perfil contemporâneo da capacidade de gestão dos órgãos e entidades da administração pública brasileira**. In: XIV Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma Del Estado y de la Administración Pública, Salvador, 2009.
- LONGO, Francisco. **Burocracia e pós-burocracia na estrutura organizacional**. In: De burocratas a gerentes?: as ciências da gestão aplicadas na administração do Estado. Vitória: Esesp, 2009, p. 213-245.
- LOSADA, Carlos; DOVE, Suzanne. **Estrutura Organizacional. Nota Introdutória**. In: De burocratas a gerentes?: as ciências da gestão aplicadas na administração do Estado. Vitória: Esesp, 2009, p. 195-196.
- MARINHO, Alexandre; FAÇANHA, Luís Otávio. **Programas Sociais: Efetividade, Eficiência e Eficácia como dimensões operacionais da avaliação**. Rio de Janeiro: IPEA, 2001.
- MINTZBERG, Henry. **Administrando governos, governando administrações**. Brasília: Revista do Servidor Público – Ano 49, n. 4, ENAP, 1998, p. 148-163.
- MINTZBERG, Henry. **Criando organizações eficazes: estruturas em cinco configurações**. São Paulo: Atlas, 1995.
- MORGAN, GARETH. **Imagens da organização: edição executiva**. São Paulo: Atlas, 2000.
- PIERANTI, Octavio Penna. **Políticas públicas para rádiodifusão e imprensa: ação e**

omissão do Estado no Brasil pós-1964. Rio de Janeiro: Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, FGV, 2005.