



2

MODELO INTEGRADO DE TRANSFORMAÇÃO INSTITUCIONAL (MITI)

MARCO CEPIK
HÉLIO HENKIN
JOSÉ LUIS DUARTE RIBEIRO
ALEJANDRO GERMÁN FRANK
CLÁUDIO JOSÉ MÜLLER
DIEGO CARLIN

MARCO CEPIK

Professor Associado do Departamento de Economia e Relações Internacionais (DERI) da UFRGS. Diretor do Centro de Estudos Internacionais sobre Governo (CEGOV/UFRGS).

HÉLIO HENKIN

Professor e Diretor da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Professor do Programa de Pós-Graduação em Economia (PPGE/UFRGS). Coordenador do Núcleo de Estudos em Tecnologia, Indústria e Economia Internacional. Coordenador do Grupo de Trabalho de Política Industrial e Internacionalização, do Centro de Estudos Internacionais sobre Governo (CEGOV). Foi Diretor-Superintendente e Diretor Técnico do SEBRAE/RS. É membro do Conselho de Comércio Exterior da FIERGS. Coordena o Conselho Técnico do Prêmio Exportação do Rio Grande do Sul.

JOSÉ LUIS DUARTE RIBEIRO

É professor associado da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção e Coordenador do Laboratório de Otimização de Produtos e Processos do PPGEP/UFRGS. Possui mestrado e doutorado em Engenharia pela UFRGS (1989) e pós-doutorado pela Rutgers - The State University of New Jersey (1993). Pesquisador do Centro de Estudos Internacionais sobre Governo (CEGOV).

ALEJANDRO GERMÁN FRANK

É professor adjunto do Departamento de Engenharia de Produção e Transportes da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Possui graduação em Engenharia Industrial pela Universidad Nacional de Misiones, Argentina (2007), mestrado (2009), doutorado (2012) e pós-doutorado (2013) em Engenharia de Produção pela UFRGS. Foi pesquisador visitante do CNPq no Politecnico di Milano, Itália (2012). É pesquisador do Centro de Estudos Internacionais sobre Governo (CEGOV).

CLÁUDIO JOSÉ MÜLLER

Professor Associado I da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Tem atuado principalmente nos seguintes temas: Gerenciamento por Processos, Avaliação de Desempenho, Planejamento Estratégico, Gestão de Custos e Análise de Investimentos. É pesquisador do Centro de Estudos Internacionais sobre Governo (CEGOV).

DIEGO CARLIN

Doutorando em Administração pela UFRGS/EA, na área de concentração de Sistemas de Informação e Apoio à Decisão. Mestre em Ciências Contábeis pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS) 2009. Especialista em Controladoria e Planejamento Tributário pela União das Faculdades Integradas de Negócio - UNIFIN (2006). É pesquisador do Centro de Estudos Internacionais sobre Governo (CEGOV).

1. INTRODUÇÃO

A experiência de trabalho cooperativo entre a Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) amadureceu a convicção de que é possível melhorar a capacidade de implantação de políticas públicas no âmbito do governo federal, de maneira efetiva e legítima, transformando a gestão dos recursos, das pessoas e do conhecimento.

Com base em dados do Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (SIASG), do Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (SICONV) e do Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI), verificou-se que existem ações de modernização da gestão em diferentes órgãos da Administração Pública Federal (APF), algumas apoiadas por projetos de cooperação técnica internacional (e.g. Diálogos Setoriais União Européia-Brasil) ou co-financiadas por contratos de empréstimo internacionais (e.g. Programa de Modernização do Poder Executivo Federal – PMPEF). Da mesma forma, tais ações estão em conformidade e foram estimuladas pelo Capítulo III do Decreto 6.944/2009, que trata da organização, através do Sistema de Informações Organizacionais do Governo Federal (SIORG), das atividades de desenvolvimento organizacional e inovação institucional na APF. Entretanto, o exame de uma amostra significativa de ações ocorridas entre 2010 e 2013 indica a desconexão entre as diferentes iniciativas e a inexistência de uma abordagem integrada e estrategicamente orientada para a transformação da gestão em muitos ministérios.

Em muitos outros órgãos da APF, por exemplo, ainda falta conexão entre as iniciativas de gestão por competências e outros componentes da gestão de pessoas. Assim, embora o Decreto 7.133/2010 tenha estabelecido critérios gerais para a avaliação de desempenho individual e institucional, vinculando-os ao pagamento de 49 das 87 gratificações de desempenho existentes na APF (BRASIL, 2013), ainda é baixa a articulação entre desempenho, capacitação e políticas de provisão, progressão, promoção e aposentadoria da força de trabalho. No caso da gestão de pessoas, seu grau de efetividade depende, por exemplo, da capacidade dos órgãos mapearem processos críticos e ponderarem o impacto do desenvolvimento de tecnologias da informação sobre a gestão de projetos e processos.

No caso do MDIC, em contraste, observou-se o potencial envolvido na sinergia crescente entre diversos componentes da modernização da gestão pública, tais como o planejamento estratégico (territorializado e participativo), o mapeamento e a otimização de processos críticos, a gestão de projetos, o desenvolvimento de capacidades em TI, o desenvolvimento profissional da força de trabalho baseado em competências, ajustes na estrutura organizacional, ajustes na força de trabalho, planos de capacitação, educação a distância, além de estruturas de monitoramento e avaliação de metas, resultados e impactos.

Nesse sentido, tanto o sistema de capacitação desenvolvido pelo CEGOV/UFRGS em cooperação com a Secretaria Executiva do MDIC, quanto a abordagem integrada, participativa e persistente de transformação institucional realizada pelas equipes das duas instituições fornecem um experimento relevante a ser analisado (MILLER; WHITFORD, 2010). Esse experimento baseia-se, entre outros aspectos, no uso de programação matemática para construir e resolver modelos de otimização linear, não linear e inteira, permitindo ao Ministério priorizar estrategicamente capacitações, projetos e processos, e alocar de maneira eficiente os servidores em função de suas competências e da aderência destas aos processos e projetos, considerando a contribuição para os objetivos estratégicos. Além disso, tais modelos não são estanques, permitindo que o gestor público faça simulações antes da efetiva tomada de decisão referente a, por exemplo, planos de capacitação ou concursos visando à contratação de novos servidores. Ou seja, importam para a construção de um Modelo Integrado de Transformação Institucional (MITI) tanto os resultados de cada componente, quanto o processo de articulação entre os componentes, que conduzem a operação do modelo geral.

Assim, antes de avançar para os próximos capítulos, que expõem os resultados e a metodologia empregada no desenvolvimento de cada componente do modelo, vale esclarecer melhor os termos empregados para designar o MITI.

2. POR QUE UM MODELO?

Um modelo é um construto conceitual que permite descrever de maneira simplificada relações causais e de retroalimentação entre diferentes componentes de uma realidade que é una, complexa e dinâmica. Modelo não é cartilha, camisa de força ou adorno estético de práticas, mas sim uma reflexão consciente, resultado de pesquisa aplicada, embasada teórica e empiricamente, sujeita, portanto, à revisão e à adaptação evolutiva. Modelos têm função descritiva, explicativa e normativa.

Nesse sentido, o MITI tem a função de descrever atividades a serem realizadas no processo de transformação institucional, assim como estabelecer a ordem e a sequência a serem seguidas na execução dessas atividades. O objetivo principal desse modelo é o fortalecimento da capacidade estatal para gerenciar seus recursos, pessoas e conhecimentos. O MITI segue uma abordagem processual da organização. Esta abordagem basicamente propõe olhar as organizações sob uma perspectiva dos processos que mobilizam recursos para alcançar objetivos estabelecidos, considerando, para tanto, as interações/relações entre sistema e ambiente da organização. Nessa perspectiva, o processo move-se e altera-se no tempo sobre

a estrutura organizacional, e não o contrário. Dessa maneira, busca-se reduzir a tendência de simplificação burocrática, na qual a estrutura torna-se um fim em si mesma, e não um meio para facilitar o funcionamento dos processos.

Quanto à construção do modelo, o MITI tem a particularidade de ter sido desenvolvido mediante uma pesquisa-ação. A pesquisa-ação consiste na implantação de uma ação por parte das pessoas implicadas no problema sob observação e no ajuste do problema através da participação ativa dos pesquisadores na realidade estudada (THIOLLENT, 2007; VAN DE VEN, 2007). Esse método foi escolhido por permitir desenvolver a proposta e ajustá-la através da avaliação prática de maneira conjunta e cooperativa entre a equipe de pesquisadores do CEGOV/UFRGS e os colaboradores do MDIC, junto com a interveniência de vários tipos de agentes públicos, da universidade e do Ministério.

Para a realização da pesquisa-ação, foram seguidos os passos propostos por Mello et al. (2012) que consistem em: (i) definição da estrutura teórico-conceitual, tendo sido escolhida a lente teórica da abordagem processual para a organização; (ii) seleção da unidade de análise, tendo esta sido limitada apenas ao próprio Ministério, sem incluir os processos de outros agentes do sistema MDIC como um todo; (iii) coleta de dados, que foi realizada entre a Equipe CEGOV/UFRGS e a Equipe Espelho MDIC; (iv) análise dos dados, realizada principalmente pela Equipe CEGOV/UFRGS com apoio da Equipe Espelho MDIC; (v) implementação das ações, principalmente por parte da Equipe Espelho MDIC, com o auxílio da Equipe CEGOV/UFRGS; e (vi) avaliação dos resultados, realizada por ambas equipes em conjunto. Em todas essas etapas houve uma profunda discussão entre as partes envolvidas, visando sempre à construção de um modelo que representasse apropriadamente os elementos necessários à gestão das operações do MDIC.

3. POR QUE INTEGRADO?

Muitas iniciativas de modernização das instituições são realizadas de maneira fragmentada. Essa fragmentação visa a dividir o problema em partes que facilitariam, em tese, a contratação, a gestão e a avaliação dos resultados de cada iniciativa a ser implantada em prazos mais reduzidos e com custo menor. Contudo, a fragmentação tende a reduzir a coerência, limita o impacto e faz com que muitas iniciativas não sejam adequadamente incorporadas no cotidiano das organizações, além de custarem mais caro, seja pelo desperdício de esforços, pela oferta de serviços e produtos inadequados, seja pela falta de métricas claras de aferição do custo agregado ao longo do tempo.

Por outro lado, quando se trata do conceito de modelo integrado, faz-se referência a uma abordagem que evite justamente essas limitações da fragmentação. A proposta de um modelo integrado consiste em abordar de maneira vertical e integrada um ou poucos ministérios de cada vez, estabelecendo um plano de prazo maior e uma sequência estruturada para transformar as diversas organizações da Administração Pública Federal. Nesse sentido, o MITI integra a diversidade de iniciativas e processos do MDIC, ajudando a gerenciar essa organização como um todo, de maneira sistêmica e coordenada entre todos os seus elementos e atividades. Conforme descrito nas próximas seções e capítulos, o modelo integra os diferentes estágios da gestão, começando com os objetivos estratégicos que são relacionados aos processos e iniciativas que são prioritários para atender esses objetivos, passando, posteriormente, ao desdobramento das competências necessárias para a execução desses processos, assim como a definição de alocação de recursos para qualificação das pessoas, redimensionamento da estrutura organizacional e da força de trabalho de cada unidade. Portanto, o MITI integra essas diferentes frentes de melhoria da gestão pública.

Além disso, o próprio processo de construção do MITI também contribuiu para a integração das unidades e dos colaboradores do MDIC, uma vez que essa construção gera debates sobre o papel das unidades e a transcendência das suas atividades além dos seus limites naturais, considerando o impacto que estas têm sobre as demais partes do MDIC. Portanto, a construção ajudou, também, a desenvolver uma visão mais integradora e sistêmica da organização.

4. POR QUE TRANSFORMAÇÃO?

Reformas, mudanças e modernização são qualificativos utilizados para expressar o desiderato de melhoria da capacidade de provimento de políticas públicas no âmbito do Estado brasileiro. Entende-se que, no contexto de mudança tecnológica acelerada, característica da Era Digital, e diante do desafio da inclusão de milhões de brasileiros nas dimensões civil, política e social da cidadania, o termo transformação captura uma dimensão importante do que se busca alcançar no âmbito da gestão do Estado: aperfeiçoar de maneira mais profunda e abrangente a máquina pública.

Nesse sentido, o MITI é proposto como um modelo de transformação da gestão pública. Isso se deve ao fato do MITI permitir, primeiramente, um olhar diferente à forma de organizar os recursos e atividades da instituição. Como destacado anteriormente, a essência do MITI consiste em uma abordagem processual e de análise objetiva, estruturada e baseada em dados quantitativos para o apoio à

tomada de decisão sistêmica e integrada. Com isso, propõe-se uma transformação da estrutura de gestão burocrática estatal tradicional, onde prima o desempenho de cada unidade independente e na qual a tomada de decisão baseia-se em critérios autorreferidos, limitados à percepção de alguns indivíduos ou às necessidades de urgência em momentos pontuais. Além disso, trata-se de um modelo de transformação pela própria natureza de sua construção, a qual demanda a participação ativa, colaborativa e cooperativa dos integrantes da instituição.

Longe, portanto, de representar a mera reiteração de modas gerenciais que pretendem “tecnocratizar” a gestão pública, o MITI procura reintroduzir a política, o conflito de opiniões e interesses, bem como a participação, no cerne da gestão. Nesse sentido, reconhece a diferença fundamental entre a gestão empresarial, focada na maximização do desempenho das empresas no mercado, aferido por meio do lucro obtido, e a gestão pública, caracterizada pela maximização do bem-estar social e da segurança pública dos cidadãos em contextos democráticos. As métricas de aferição do desempenho da gestão pública são mais complexas devido ao fato de que muitas políticas governamentais são transversais e a incerteza é um componente intrínseco. Ainda assim, por meio da Constituição, das leis, das decisões das instituições representativas, dos compromissos internacionais assumidos e da participação cidadã, formam-se consensos mínimos na sociedade a respeito de quais são os objetivos coletivos. Para atingir tais objetivos estratégicos, é necessário um processo de gestão dos meios a serem utilizados para realizar os fins democraticamente estabelecidos.

5. POR QUE INSTITUIÇÕES?

É de extrema importância conceber as organizações da Administração Pública Federal e o seu conjunto de regras e procedimentos como instituições. Não se trata de usar apenas um termo acadêmico das Ciências Econômicas e da Ciência Política, mas sim de reconhecer a necessidade de ancorar o esforço de transformação em uma teoria clara sobre a mudança institucional, no caso, a Teoria do Equilíbrio Pontuado. A Teoria do Equilíbrio Pontuado busca explicar a estabilidade e a mudança em processos de políticas públicas (BARCELOS, 2013). De modo geral, os processos de política pública são marcados por mudanças incrementais, por uma tendência ao equilíbrio entre entradas e saídas (estímulos e resultados). Entretanto, rupturas, crises e mudança brusca também desempenham um papel crucial, sendo que as instituições mais adequadas e desejáveis são justamente aquelas que reconhecem que esses momentos críticos (pontuações) são essenciais, e não uma patologia. É precisamente nesse sentido que o MITI busca contribuir, pois o modelo

propõe uma mudança na gestão das instituições do governo federal mediante uma transformação das abordagens de gestão, primando pelo reconhecimento da participação, da flexibilidade e da integração, de maneira que essas partes trabalhem de forma integrada e adaptativa para o alcance dos objetivos institucionais globais.

6. VISÃO GERAL DO MODELO INTEGRADO DE TRANSFORMAÇÃO INSTITUCIONAL

A visão geral do estado atual do Modelo Integrado de Transformação Institucional (MITI) proposto no presente livro é apresentada na Figura 1. Conforme ilustrado nessa figura, o modelo é composto por cinco blocos principais de atividades gerais que, por sua vez, são desdobradas em atividades específicas. O presente capítulo visa a descrever principalmente a relação e a integração das atividades apresentadas no modelo, fornecendo uma visão geral a seu respeito. Posteriormente, nos capítulos seguintes, será descrita em profundidade cada uma dessas atividades.

Figura 1 – Etapas do Modelo Integrado de Transformação Institucional (MITI)



O MITI inicia com o Plano Estratégico do MDIC, que será detalhado no Capítulo 2. O Plano Estratégico opera como ponto de partida para toda a concepção da gestão do Ministério. Na elaboração do Plano Estratégico, são definidos os objetivos do Ministério e é construído o mapa estratégico que apresenta esses objetivos e a relação entre eles. Os objetivos estratégicos servem como norteadores para definir dois conjuntos de atividades. Por um lado, ajuda a definir os Projetos, Processos e Pessoas necessários para a organização, ajudando a priorizar cada um desses de maneira que se possam conhecer quais são os elementos mais importantes para atender aos objetivos estratégicos. Por outro lado, o plano estratégico ajuda também a definir outro bloco de atividades que consiste no Plano de qualificação e redimensionamento da força de trabalho, e na Estrutura organizacional. Portanto, ambos os blocos mencionados precisam conhecer o que a instituição espera como alvo das suas atividades, que é apresentado no Plano Estratégico. Consequentemente, o Plano Estratégico é de suma importância para a instituição e deve contemplar objetivos abrangentes, tanto finalísticos como de apoio, de maneira a integrar todas as áreas e os processos do Ministério.

A segunda etapa do MITI consiste na gestão de Projetos (detalhada no Capítulo 4 e retomada no capítulo sobre Monitoramento e Avaliação), gestão de Processos (detalhada no Capítulo 5) e gestão das Pessoas (detalhada no Capítulo 6). Esse bloco é considerado o “motor” da gestão pública do MDIC. Os Projetos¹ têm como propósito o desenvolvimento e a melhoria das atividades do Ministério. Os Processos são as sequências de atividades rotineiras e cíclicas do MDIC, necessárias para o funcionamento da instituição. Por fim, a atividade denominada “Pessoas” envolve o conjunto de competências que os indivíduos necessitam para realizar

(1) É importante destacar aqui a diferença entre Projetos e Processos. Ou algo se repete no tempo como atividade rotineira da organização (Processo), ou tem começo, meio e fim (Projeto). Juntamente com as Pessoas, os Processos e os Projetos formam a base do MITI. Alguns autores e organizações utilizam o termo Iniciativa para designar uma ampla gama de ações (incluindo produtos, programas, projetos, ações estratégicas etc.). O próprio Planejamento Estratégico do MDIC utiliza o termo Iniciativa neste sentido amplo. Trata-se, em alguma medida, de uma escolha semântica. Entretanto, algumas vezes o termo Iniciativa é utilizado para abarcar os Projetos e os Processos. Neste caso estamos convictos de que se perde algo essencial, que é justamente a diferença entre as duas coisas. Além disso, o termo Projeto é menos ambíguo do que o termo Iniciativa, o qual não possui definição formal consolidada na literatura acadêmica sobre manufatura ou prestação de serviços. Para evitar tal ambiguidade, decidimos utilizar ao longo do livro o termo Projeto para abarcar qualquer tipo de atividade (grandes e pequenas, estratégicos ou táticos, ações, iniciativas, programas etc.) caracterizada pela existência de começo, meio e fim, com prazos e recursos definidos formalmente. Quando porventura o termo iniciativa ocorrer, ele deve ser entendido como sinônimo de projeto e não abarcará de maneira alguma os processos. O entendimento adotado aqui é consistente com a Portaria 42/99 do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP), que define os conceitos de Projeto, Ação, Atividade e Programa para fins de orçamento público, regulamentando toda a questão dos programas de governo contemplados na LOA e no PPA.

suas atividades dentro do Ministério. É importante notar que essas três atividades estão intimamente vinculadas. Por exemplo, os Processos são compostos por conjuntos de atividades e tarefas. Esse conjunto de atividades e tarefas demanda um conjunto de competências pessoais (Pessoas). Por sua vez, os Projetos visam a melhorar os Processos e, conseqüentemente, demandam novas competências (Pessoas) que poderiam ser necessárias para a execução dessas atividades.

Por esse bloco ser o “motor” da gestão do MDIC, o conjunto de atividades que o compõem gera os Resultados do Ministério. São os processos internos, melhorados pelos projetos e executados por pessoas com diferentes competências, que geram resultados como o desenvolvimento de políticas industriais, incentivos e fomentos à indústria, regulamentações comerciais, diagnósticos dos mercados, entre vários outros resultados próprios da função do MDIC na economia brasileira. Por outro lado, esse conjunto de atividades ajuda a definir e a revisar outro conjunto de atividades composto pelo Plano de Qualificação e Redimensionamento da Força de Trabalho e revisão da Estrutura Organizacional, uma vez que os projetos, processos e pessoas definem o que é necessário em termos de qualificação e redimensionamento de pessoas e de estrutura organizacional.

O conjunto de Projetos, Processos e Pessoas, além de produzir resultados para o Ministério, também ajuda a definir e a revisar o conjunto de atividades compostas pelo Plano de Qualificação e Redimensionamento da Força de Trabalho (apresentado no Capítulo 7) e a Estrutura Organizacional (apresentada no Capítulo 8) que, por sua vez, qualificam novamente o primeiro conjunto de projetos processos e pessoas. O Plano de Qualificação e Redimensionamento da Força de Trabalho consiste, primeiramente, na definição das competências necessárias a serem desenvolvidas nos funcionários do MDIC de maneira que estes possam executar os projetos e processos de maneira efetiva. Esse plano considera os recursos disponíveis e as prioridades de necessidades providas do Plano Estratégico e dos Projetos e Processos prioritários, assim como das lacunas de competências das pessoas que participam das diversas atividades do MDIC. Posteriormente, esse plano realiza o redimensionamento da força de trabalho mediante a avaliação das necessidades de reforço em termos de contingente e de competências, considerando as diferentes unidades do MDIC.

Mediante o redimensionamento, busca-se um ajuste ótimo e balanceado da carga de trabalho que demandam os Projetos e Processos. Ajuste ótimo significa dizer que o redimensionamento considera as necessidades estratégicas provenientes do Plano Estratégico, assim como as prioridades de processos e projetos (iniciativas) e as competências necessárias. Além disso, o redimensionamento leva em consideração, também, o tamanho atual da estrutura do MDIC, apoiando-se, portanto, no censo da força de trabalho atual. Cabe ressaltar que esse redimensionamento também fornece uma importante ferramenta para a definição de contra-