

---

# Programa de Reestruturação e Qualidade dos Ministérios

---

# MARE

Ministério da Administração  
Federal e Reforma do Estado

Ministro  
Luiz Carlos Bresser Pereira

Chefe de Gabinete  
José Walter Vazquez Filho

Secretária-Executiva  
Cláudia Costin

Secretária da Reforma do Estado  
Angela Santana

Secretário de Recursos Logísticos  
Rainer Weiprecht

Secretário de Recursos Humanos  
Luiz Carlos de Almeida Capella

Secretário de Articulação Institucional  
Carlos Cesar Pimenta

Presidente da ENAP  
Escola Nacional de Administração Pública  
Regina Silvia Viotto Monteiro Pacheco

Responsáveis Técnicos pelo Caderno nº 12

Secretaria da Reforma do Estado

Pedro César de Lima de Farias - Diretor

Paulo Daniel Barreto Lima - Diretor

Ciro Campos Christo Fernandes

Helena Lúcia Pinheiro da Costa

Valéria Alpino Bigonha Salgado

Ciro Guarani Pennafort

Antonio Carlos Borba Carapeba - Redação Final

---

# **Programa de Reestruturação e Qualidade dos Ministérios**

---

**Caderno 12**

**MARE** | **Ministério da Administração  
Federal e Reforma do Estado**

Brasília - DF / 1998

### **Conselho Editorial**

Ciro Campos Christo Fernandes - presidente  
Cláudio Seiji Sato  
Frederico Raphael C. Durão Brito  
Sheila Maria Reis Ribeiro  
Selene Marinho Machado  
Maria Lúcia Casasanta Brüzzi  
Letícia Schwarz  
Marianne Nassuno

### **Projeto e Editoração Gráfica**

João Carlos Machado Ribeiro



Cláudio Seiji Sato  
José Murilo C. Carvalho Júnior  
Selene Marinho Machado  
Roberta Figueiredo Abreu Cruz  
João Carlos Machado Ribeiro  
Antônia da Silva Farago  
Thaisis Barboza Souza (estagiária)

Copyright © janeiro, 1998 . MARE.

1ª Edição, 02 de março de 1998

# **MARE**

**Ministério da Administração  
Federal e Reforma do Estado**

Sala 740, Fones: (061) 313-1451  
Esplanada dos Ministérios, bloco C.  
Brasília - DF  
CEP 70046-900

Impresso no Brasil

Brasil. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado.  
Programa de reestruturação e qualidade dos Ministérios /  
Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Brasília:  
MARE, 1998.

47 p. (Cadernos MARE da reforma do estado; c. 12)

1. Administração pública - Brasil. 2. Programa brasileiro da  
Qualidade e Produtividade. I. Título. II. Série

CDD - 351.0073

# Sumário

Introdução -----	7
1. Conceitos e propostas do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado -----	9
1.1 Modelos básicos de administração pública - -----	9
1.1.1 Administração patrimonialista -----	9
1.1.2 Administração burocrática -----	9
1.1.3 Administração gerencial -----	10
1.2 Reformas administrativas no Brasil -----	10
1.3 A crise do Estado no Brasil, a partir dos anos 80 -----	12
1.4 A reforma do aparelho do Estado no Governo atual -----	12
1.4.1 Setores do Estado -----	13
1.4.2 Objetivos da reforma do Estado -----	14
2. Estratégia geral do Programa de Reestruturação e Qualidade -----	17
2.1 Princípios e diretrizes -----	17
2.2 Estrutura básica de coordenação -----	19
2.2.1 Comitê Estratégico -----	19
2.2.2 Grupo Técnico de Apoio -----	19
2.2.3 Assessoria Técnica do MARE -----	21
3. Metodologia do Programa -----	25
3.1 Marco Referencial -----	25
3.2 Proposta de novo arranjo institucional -----	27
3.2.1 Missão -----	28
3.2.2 Visão de futuro -----	29
3.2.3 Objetivos estratégicos -----	30
3.2.4 Macroprocessos setoriais -----	30
3.2.5 Enquadramento segundo o Plano Diretor -----	32
3.3 Avaliação do modelo de gestão -----	36
3.3.1 Liderança -----	38
3.3.2 Planejamento estratégico -----	38
3.3.3 Foco no cliente -----	38
3.3.4 Informação e análise -----	39
3.3.5 Desenvolvimento e gestão de pessoas -----	39
3.3.6 Gestão de processos -----	39
3.3.7 Resultados institucionais -----	40
3.4 Plano de reestruturação e melhoria da gestão -----	40
Considerações finais -----	47

---

# Introdução

**E**m 1995, o Ministério da Administração Federal elaborou o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, o qual foi aprovado pela Câmara da Reforma do Estado no mesmo ano.

O Plano Diretor tem por objetivo orientar o resgate da governança do Estado, ou seja, aumentar a capacidade administrativa de governar com efetividade e eficiência, direcionando os serviços do Estado para o atendimento aos cidadãos.

Para tanto, o Plano Diretor propõe a modernização da gestão pública, a revisão do marco jurídico / legal e a distinção entre as formas de propriedade do Estado.

Além disso, o Governo Federal deu início à revisão do Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade - PBQP, buscando o seu fortalecimento e propiciando maior integração dos esforços entre as diversas áreas de governo e a sociedade.

Neste contexto, e coerentemente com os objetivos da Reforma do Aparelho do Estado, a adoção da Qualidade na Administração Pública foi destacada no PBQP como iniciativa imprescindível para a eficiência do aparelho estatal, para a melhoria dos bens e serviços produzidos no País e, principalmente, para a melhoria da qualidade de vida do brasileiro.

O Programa de Reestruturação e Qualidade dos Ministérios constitui uma iniciativa do MARE voltada ao aperfeiçoamento da ação estatal e que busca as suas referências essenciais no atendimento aos preceitos estabelecidos no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado e no desenvolvimento de ações sintonizadas com os objetivos do Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade para a Administração Pública.

O propósito deste Caderno é apresentar um instrumental básico, que ofereça conceitos e recomendações aos responsáveis pela condução de processos de mudança organizacional e de melhoria da qualidade da gestão no âmbito dos ministérios, de maneira a contribuir no esforço de melhoria do desempenho do Aparelho do Estado frente às demandas do cidadão.

---

# 1

## Conceitos e Propostas do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado

### 1.1 Modelos básicos de administração pública

Os modelos de administração pública distinguem-se, fundamentalmente, nos conceitos de administração patrimonialista, burocrática e gerencial.

#### 1.1.1 Administração patrimonialista

A administração patrimonialista é caracterizada pela confusão entre o patrimônio público e o privado, o que permite a proliferação do nepotismo e da corrupção. Historicamente, este tipo de administração corresponde ao Estado absolutista - superado a partir do século XIX, com a consolidação do Estado democrático.

#### 1.1.2 Administração burocrática

A administração burocrática busca enfrentar as distorções e os excessos da administração patrimonialista, por meio de uma clara distinção entre o público e o privado e da separação entre o político e o administrador público. Este modelo levou à formação de burocracias públicas integradas por administradores profissionais, especialmente recrutados e treinados, que devem responder de forma neutra aos políticos. Historicamente, corresponde ao modelo de administração pública predominante, ao longo do século XX, nos Estados democráticos.

---

### 1.1.3 Administração gerencial

A administração pública gerencial busca responder tanto às novas circunstâncias do mundo atual, em que estão sendo revistos os papéis e as formas de atuação do Estado, como atender às exigências das democracias de massa contemporâneas, em que a funcionalidade e o poder das burocracias estatais têm sido crescentemente questionados.

A administração gerencial procura renovar a administração burocrática e tem por diretrizes:

- a descentralização política, transferindo recursos e atribuições para os níveis regionais e locais;
- a descentralização administrativa, por meio da delegação de autoridade aos administradores públicos, transformados em gerentes crescentemente autônomos;
- a adoção de formatos organizacionais com poucos níveis hierárquicos, ao invés das estruturas piramidais;
- a flexibilidade organizacional, em lugar de estruturas unitárias e monolíticas, compatível com a multiplicidade, a competição administrada e o conflito;
- a adoção do pressuposto da confiança limitada em substituição à desconfiança total em relação aos funcionários e dirigentes;
- o controle por resultados, *a posteriori*, ao invés do controle rígido, passo a passo, dos processos administrativos; e
- a administração voltada para o atendimento do cidadão e aberta ao controle social.

A administração pública gerencial está baseada em uma concepção de Estado e de sociedade democrática e plural, que considera a complexidade política e administrativa do Estado, cujos aparatos também estão permeados pelo conflito e pela interação direta com as demandas da sociedade.

## 1.2 Reformas administrativas no Brasil

O Brasil conheceu duas experiências importantes de reforma administrativa, influenciadas pela evolução ocorrida em todo o mundo nos modelos assumidos pela administração pública:

- a reforma do período Vargas coincidiu com o fortalecimento do Estado nacional e a ampliação de suas funções,
-



adotando os princípios da administração burocrática clássica e tentando constituir uma burocracia qualificada, baseada no mérito e na estrita separação entre a administração pública e o processo político-partidário;

- a reforma do Decreto-lei n.º 200/67 procurou atender à crescente complexidade organizacional e ao crescimento das demandas sobre o Estado, estimulando o fortalecimento e a expansão da chamada administração indireta e antecipando muitos dos princípios da administração gerencial no Brasil, como a descentralização das atividades de execução e a delegação de autoridade para níveis decisórios mais próximos dos usuários dos serviços públicos.

Embora avançado na sua concepção, o modelo de administração pública herdado do Decreto-Lei n.º 200/67 apresentou limitações e distorções, decorrentes, em grande parte, da ausência de mecanismos que realmente permitissem o acompanhamento e a avaliação dos resultados apresentados pela administração indireta, seja pelo Poder Executivo (em especial pelo respectivo ministério supervisor), como pelos demais Poderes. Somadas as flexibilidades concedidas às empresas públicas, autarquias e fundações com a ausência de uma efetiva supervisão dos atos e dos resultados, o que se viu foi a sobrevivência de práticas patrimonialistas e fisiológicas e o enfraquecimento do núcleo estratégico do Estado, em seu papel de supervisor.

As ações rumo a uma administração pública gerencial perderam força na transição democrática de 1985. A crise do Estado e a percepção de uma situação de descontrole sobre o seu crescimento, bem como de desarticulação e descoordenação internas, favoreceram fortemente a proposição de medidas tendentes ao enrijecimento de controles e à uniformização de estruturas e de dispositivos legais e normativos.

Esses fatores levaram a que, na Constituição de 1988, prevalecessem soluções que configuraram verdadeiro retrocesso burocrático, com base numa rejeição precipitada e unilateral da experiência de descentralização promovida sob a égide do Decreto-Lei n.º 200/67, cabendo ressaltar:

- a extensão, de forma indiferenciada para todos os órgãos e entidades da administração, das mesmas regras burocráticas rígidas adotadas no núcleo estratégico do Estado;
- a redução da autonomia do Poder Executivo para deliberar sobre a estrutura e organização dos órgãos públicos;
- a obrigatoriedade de regime jurídico único para os servidores civis da União, dos Estados e dos Municípios;

### **1.3 A crise do Estado no Brasil, a partir dos anos 80**

A crise do Estado se manifesta claramente no Brasil desde os anos 80. Não é fenômeno exclusivo de nosso país, porque reflete transformações que, em todo o mundo, levam ao debate sobre a redefinição das funções e da relação do Estado com a sociedade e com a economia. Trata-se de uma crise que se desdobra em múltiplas dimensões, com características e implicações específicas:

- a dimensão financeira se traduz numa crise fiscal e na necessidade de se promover um ajuste nas contas públicas que devolva ao Estado a capacidade de implementar suas políticas;
- a crise do modo de intervenção do Estado caracteriza-se pelo esgotamento do modelo de desenvolvimento, baseado na estatização de setores da economia e no protecionismo, e ressalta a necessidade de retirar o Estado do setor produtivo e de aumentar a competitividade da economia;
- a crise da forma burocrática pela qual o Estado tem sido administrado se evidencia na incapacidade deste em formular e implementar políticas coordenadas, coerentes e efetivas e impõe a recuperação da capacidade dos órgãos centrais do Estado de exercer o controle, a coordenação e a articulação das políticas públicas.

### **1.4 A reforma do aparelho do Estado no Governo atual**

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, aprovado pelo Governo em novembro de 1995, define um modelo e uma estratégia para a reorganização do aparelho do Estado. O novo modelo busca o fortalecimento das funções de regulação e de coordenação do Estado na esfera federal e a progressiva descentralização, para a sociedade e para os níveis estadual e municipal, das funções executivas no campo da prestação de serviços sociais e de infra-estrutura.

O objetivo central é o de reforçar a governança, através da transição programada de um tipo de administração pública burocrática, rígida e ineficiente, voltada para si própria e para o controle interno, para uma administração pública gerencial, flexível e eficiente, voltada para o atendimento do cidadão.

O conceito de governança se refere à capacidade do Estado de transformar as decisões políticas do Governo em medidas

---

administrativas elaboradas com consistência técnica e implementadas de forma efetiva. Os Governos, independentemente do seu posicionamento político-ideológico e do seu programa, necessitam da capacidade de governança.

Nesse sentido, são componentes centrais da reforma a recuperação da capacidade de formulação e avaliação de políticas nos núcleos centrais do aparelho de Estado e o resgate da agilidade de gestão, da eficiência e da qualidade da prestação de serviços na administração descentralizada. A par destas medidas, é promovida ampla reestruturação organizacional, conjugada à renovação de métodos de gestão e à qualificação da força de trabalho.

A orientação que o atual Governo adota em relação à reforma administrativa rejeita, de um lado, o retorno à centralização, como ocorreu de forma marcante na reforma de 1936 e, de forma contraditória, no modelo de administração pública subjacente à Constituição de 1988. De outro lado, não se pretende também o retorno a-crítico ao padrão descentralizado e centrífugo da reforma de 1967.

A proposta não é a de prosseguir no processo cíclico que caracterizou a administração pública brasileira, alternando períodos de centralização e de descentralização, mas resgatar, ao mesmo tempo, o fortalecimento e a capacitação técnica e administrativa do centro e a autonomia das entidades da administração descentralizada. O elo de ligação entre os dois sistemas será o *contrato de gestão*, que a administração central deverá ser capaz de definir e controlar, e as entidades descentralizadas, de executar.

Nesse sentido, os objetivos gerais do Plano Diretor podem ser assim resumidos:

- aumentar a capacidade administrativa do Estado;
- limitar as suas ações àquelas funções que lhe são próprias e adotar arranjos institucionais e modelos de gestão mais adequados ao exercício destas funções;
- transferir da União para os Estados e Municípios as ações de caráter local.

#### **1.4.1 Setores do Estado**

A concepção do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado está baseada numa revisão das funções do Estado e da sua forma de organização, considerando os *tipos de gestão* e as *formas de propriedade* mais adequados. A reorganização se dará ao mesmo tempo em que são introduzidas as novas orientações da administração gerencial, na amplitude e intensidade melhor adequada a cada setor do Estado.

---

Conforme o Plano Diretor, são quatro os setores do Estado:

- núcleo estratégico - é o setor onde se dá a definição das leis e políticas públicas; do ponto de vista da organização administrativa, compreende, no Poder Executivo Federal, os órgãos da administração direta que integram a estrutura da Presidência da República e dos Ministérios;
- setor de atividades exclusivas de Estado - compreende as atividades em que o “poder de Estado” é exercido, tais como regulação, fiscalização, arrecadação, polícia, etc.; a este setor pertencem muitas das entidades situadas na administração indireta, em geral instituídas na forma de autarquias ou de fundações públicas;
- setor de serviços não-exclusivos ou competitivos - abrange aquelas atividades que o Estado realiza ou subsidia porque são de alta relevância para o bem-estar da sociedade; na administração pública, estão também organizadas geralmente como autarquias ou fundações públicas, no âmbito da administração indireta;
- setor de produção de bens e serviços para o mercado - consiste na atividade produtiva realizada direta ou indiretamente pelo Estado, por meio de empresas públicas ou de economia mista, que operam em setores de serviços públicos ou em setores considerados estratégicos.

### 1.4.2 Objetivos da reforma do Estado

Levando em conta as características de cada setor, o Plano Diretor propõe duas mudanças fundamentais, com ampla repercussão na estrutura do Estado:

- a redução do aparelho do Estado, mediante a privatização e a *publicização* de atividades que devam ter sua forma de propriedade redefinida;
- a assimilação da administração gerencial nos setores de prestação de serviços ao público ou de operacionalização de atividades de fomento ou de fiscalização, mediante novos formatos institucionais e de articulação entre a administração direta e a indireta.

Estas mudanças implicam uma reorganização de estruturas e de forma de gestão, em cada setor do Estado, que será orientada para os seguintes objetivos fundamentais, a serem alcançados em cada setor:

---

- Fortalecer o núcleo estratégico: neste setor poderão ser mantidas, e mesmo fortalecidas, as características básicas da administração burocrática, visando ao resgate da sua capacidade formuladora, reguladora e avaliadora, em relação às políticas públicas, além da incorporação de novos instrumentos - a exemplo dos contratos de gestão - para o aprimoramento do controle e da avaliação sobre as entidades da administração indireta;
- Revitalizar as autarquias e fundações, na forma de Agências: no setor de atividades exclusivas de Estado, deverá ser introduzido um novo modelo institucional, na forma de Agências Executivas e Agências Regulatórias, que revitalizará as autarquias e fundações, resgatando a sua autonomia administrativa e assimilando novos instrumentos e mecanismos de gestão, voltados para a administração gerencial, compreendendo a introdução da avaliação de desempenho, do controle por resultados, do controle de custos e do foco na satisfação do cliente;
- Publicizar as atividades não-exclusivas de Estado: no setor de atividades não-exclusivas de Estado, deverão ser disseminadas as Organizações Sociais, como forma de *propriedade pública não-estatal*, onde a sociedade, mediante conselhos, administra serviços cuja relevância social não recomenda a sua privatização estrita e torna indispensável o aporte de recursos orçamentários e de bens e equipamentos pelo Estado. O modelo de gestão destas instituições deverá compreender a adoção, na sua plenitude, da administração gerencial;
- Privatizar a produção de bens e serviços para o mercado: a produção deverá ser em princípio realizada pelo setor privado, com base no pressuposto de que as empresas serão mais eficientes se controladas pelo mercado e administradas privadamente, cabendo ao Estado um papel regulador e transferidor de recursos, e não de execução;

A combinação entre as mudanças de estrutura e mudanças na forma de gestão pode ser melhor visualizada no quadro a seguir:

---

	FORMA DE PROPRIEDADE			FORMA DE ADMINISTRAÇÃO	
	Estatual	Pública Não-Estatual	Privada	Burocrática	Gerencial
<b>NÚCLEO ESTRATÉGICO</b> Legislativo, Judiciário, Presidência, Cúpula dos Ministérios	●				●
<b>ATIVIDADES EXCLUSIVAS</b> Polícia, Regulamentação Fiscalização, Fomento, Seguridade Social Básica	●				●
<b>SERVIÇOS NÃO-EXCLUSIVOS</b> Universidades, Hospitais, Centros de Pesquisa, Museus	Publicização →	●			●
<b>PRODUÇÃO PARA O MERCADO</b> Empresas Estatais	Privatização →		●		●

Fonte: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. (1995).

---

# 2

## Estratégia Geral do Programa de Reestruturação e Qualidade dos Ministérios

### 2.1 Princípios e diretrizes do Programa

O foco deste Programa está na capacitação dos ministérios para que estes conduzam, por iniciativa própria, a adequação de sua estrutura organizacional e a melhoria da qualidade de sua gestão, para fazer frente à missão do órgão, à consecução de seus objetivos estratégicos e à sua visão de futuro.

Para que tal esforço seja consistente, é necessário balizar o processo de reestruturação e de melhoria da gestão pelo atendimento a alguns aspectos relevantes, sumariamente apresentados a seguir.

O primeiro condicionante a ser destacado é o fato de que o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado propõe a evolução do Estado brasileiro da condição de executor para o papel de promotor do desenvolvimento, com ênfase no atendimento às demandas sociais básicas. Neste sentido, o arranjo organizacional do Governo Federal deverá buscar a consolidação de um Estado forte e eficiente na formulação e no controle da implementação das políticas públicas, na articulação de uma visão estratégica nacional, na promoção de ações voltadas à proteção social, na difusão de oportunidades e na indução de iniciativas que capacitem o país a uma inserção competitiva nos mercados internacionais.

---

Nessa transição, é necessário conferir especial atenção a dois temas:

- a distribuição de papéis entre as diferentes esferas de governo e setores de atividades;
- as transformações organizacionais a serem feitas no aparelho do Estado, de maneira a tornar a sua atuação mais racional e eficiente.

Inicialmente, devem ser distinguidas as ações a serem realizadas diretamente pelo aparelho de Estado, as ações a serem apenas garantidas pelo Estado e aquelas em que a presença do poder público se dará na forma de regulação, orientação e fomento para a iniciativa privada. Além disso, é necessário definir quais ações cabem à esfera federal, assumindo-se que um dos requisitos para a racionalização do emprego dos recursos públicos é a descentralização, para as demais instâncias de governo, de atividades e serviços cuja natureza demande informação e decisão ao nível regional ou local, mais compatíveis com o exercício do controle social pelos cidadãos.

Outra dimensão desse ajuste diz respeito à revisão das estruturas organizacionais dos ministérios e à melhoria da qualidade de sua gestão, de maneira a conferir um novo perfil para a atuação do Governo Federal, reduzindo os seus custos e melhorando o seu desempenho, em especial nas atividades voltadas à formulação, ao controle e à avaliação de políticas públicas.

Tal mudança de perfil também é diretriz do Plano Diretor, tendo nos princípios da Gestão pela Qualidade e na adoção progressiva do controle de resultados, em substituição ao atual controle de procedimentos - ou seja, na mudança de cultura da administração pública - o caminho para a transição de uma administração essencialmente burocrática para uma administração de caráter mais gerencial.

O segundo condicionante a observar é o fato de que o Programa tem sua base na adesão voluntária dos ministérios. Por um lado, esta abordagem visa estimular o efetivo engajamento (e não o mero cumprimento de uma formalidade), por parte da mais alta direção, no desafio de rever estruturas organizacionais, alterar procedimentos, redimensionar a força de trabalho, reduzir custos e estabelecer mecanismos de avaliação de desempenho focalizados na consecução de resultados. Por outro lado, ao se colocar a iniciativa e a condução do processo sob controle do próprio ministério, busca-se adequar a proposta ao grau de amadurecimento e de receptividade da organização para o tratamento de tais questões.

---



O terceiro ponto a ressaltar é que o Programa não deve ser tomado como obstáculo a iniciativas de melhoria da gestão já em curso nos ministérios; pelo contrário, a proposta é valorizar e fortalecer tais medidas, em especial aquelas relacionadas a temas como liderança, planejamento estratégico, informação e análise, desenvolvimento e gestão de pessoas, gerência de processos, avaliação de resultados e foco no cliente - que constituem a base da Gestão pela Qualidade.

## **2.2 Estrutura básica de coordenação**

Cada ministério dispõe de ampla liberdade para organizar a condução do processo de revisão de sua estrutura e de melhoria da qualidade da gestão; entretanto, é necessário estabelecer um aparato mínimo, voltado a tarefas específicas:

- Comitê Estratégico, composto pela alta direção do ministério, responsável pela tomada de decisões e pelo estabelecimento de diretrizes para o trabalho;
- Grupo Técnico de Apoio, indicado pela alta direção do ministério, encarregado de assessorar o Comitê Estratégico.

### **2.2.1 Comitê Estratégico**

Compete à mais alta administração do ministério o estabelecimento das diretrizes específicas que orientarão o planejamento e a implementação do Programa, tanto no âmbito do próprio ministério como nos órgãos e entidades a ele vinculados. A composição desse grupo é decisão interna de cada ministério; entretanto, é recomendável que haja um direto engajamento do Secretário-Executivo na coordenação dos trabalhos, sendo facultada ao Ministro tanto a condição de instância final de decisão, como a de participante do Comitê Estratégico.

É também competência indelegável da alta administração definir a missão, a visão de futuro, e os objetivos estratégicos da organização, assim como validar o arranjo institucional e o modelo de gestão propostos pelo Grupo Técnico de Apoio.

### **2.2.2 Grupo Técnico de Apoio**

Implementar iniciativas de reorganização institucional e de melhoria da qualidade da gestão depende de agentes qualificados, capazes de subsidiar o processo de tomada de decisão dos altos dirigentes do ministério, apresentando alternativas e interagindo com

---

as diversas áreas da organização. Nesse sentido, torna-se fundamental que o ministério, ao se engajar no Programa, constitua um grupo técnico, encarregado de conduzir levantamentos, preparar diagnósticos e apresentar propostas voltadas a mudanças na estrutura organizacional e no modelo de gestão.

O papel desse grupo é crucial, pois é o responsável pela indicação das alternativas que serão examinadas pela alta direção, servindo, também, como elo de contato entre esta e a Casa nos assuntos relacionados ao Programa.

O grau de formalidade na constituição desse grupo é decisão interna de cada ministério, assim como o porte do time e a origem de seus membros. Entretanto, considerando-se a natureza desse trabalho, tal equipe deve ser cuidadosamente selecionada, sendo recomendável que na sua composição estejam presentes as seguintes características:

- facilidade de acesso à alta direção - é imprescindível a existência de um canal estreito de comunicação entre o grupo técnico e a alta direção (ou, pelo menos, junto à Secretaria Executiva), de maneira a permitir o acompanhamento permanente e a agilidade na validação das iniciativas do grupo técnico por parte dos dirigentes do ministério;
  - visão de conjunto da organização - o grupo deve apresentar sólido conhecimento sobre a natureza, a organização e o funcionamento do ministério, sendo capacitado tanto a processar as informações que dizem respeito à dimensão formal da organização como, também, a mapear a dinâmica informal do órgão (centros de poder, formadores de opinião, focos de resistência à mudança, etc.);
  - trânsito junto aos diversos setores do órgão - o grupo deve ser composto por interlocutores com real acesso às unidades singulares do ministério, com o objetivo de buscar-se a maior efetividade na interação da equipe com a organização em seu todo;
  - capacidade de articulação e de negociação - o grupo deve ser capaz de manejar situações de conflito, pois estará lidando com temas sensíveis e com a resistência natural (tanto das organizações, como dos indivíduos) à mudança - cabendo destacar que a necessidade de articular e de negociar pode surgir tanto no relacionamento da equipe com a Casa em geral, como na interação com os altos dirigentes;
-

- capacidade de análise e de crítica - a equipe deve ter capacidade de propor medidas que sejam, além de tecnicamente corretas, politicamente viáveis - já que a legitimidade do grupo técnico e o respaldo ao seu trabalho estão, em grande medida, condicionados à qualidade, à pertinência e à consistência de suas proposições;
- domínio dos conceitos do Plano Diretor da Reforma do Estado - a equipe deve estar familiarizada com o Plano Diretor, pois este documento constitui uma referência fundamental para o trabalho;
- criatividade - o grupo técnico deve ser capaz de propor inovações, não apenas para o arranjo institucional do ministério, mas, também, para os mecanismos de formulação e implementação de suas políticas, fundamentando tais proposições no marco referencial estabelecido pelo Plano Diretor.

### **2.2.3 Assessoria Técnica, prestada pelo MARE**

Em apoio ao trabalho desenvolvido pelas equipes organizadas em cada ministério, e em especial ao Grupo Técnico de Apoio, o MARE oferece, por meio da Secretaria da Reforma do Estado, assistência técnica - tanto em termos de metodologia, como na preparação e qualificação de quadros do ministério para a execução das atividades necessárias ao Programa.

---

# 3

## Metodologia do Programa

**A** base estabelecida para o Programa (adesão voluntária dos ministérios, atendimento às diretrizes do Plano Diretor, fortalecimento das ações de melhoria da gestão já em curso no órgão) exige o emprego de metodologia que seja, ao mesmo tempo, flexível o suficiente para adaptar-se às especificidades de cada órgão e capaz de oferecer um referencial compartilhável pelos diferentes ministérios para o diagnóstico, para a análise de alternativas e para a proposição de mudanças nas organizações, seja em termos do seu arranjo institucional, seja em termos da melhoria da gestão.

A metodologia proposta prevê o desenvolvimento de quatro grandes produtos:

- o estabelecimento de um marco referencial - abrangendo o Governo Federal como um todo, visa ao exame e à identificação das competências e dos objetivos de governo, de maneira a delimitar o alcance e a natureza das mudanças a serem propostas no arranjo do setor e/ou ministério;
  - a proposição de um arranjo institucional para o setor - considerando o conjunto composto pelo ministério e seus órgãos e entidades vinculados, visa, a partir do estabelecimento da missão, da visão de futuro e dos objetivos estratégicos para o setor, identificar as grandes funções que devem ser obrigatoriamente exercidas pelo Governo Federal e o tipo de organização mais adequado a cada uma dessas funções;
  - a avaliação do modelo de gestão - focalizado no ministério, este trabalho tem por objetivo verificar o grau de
-

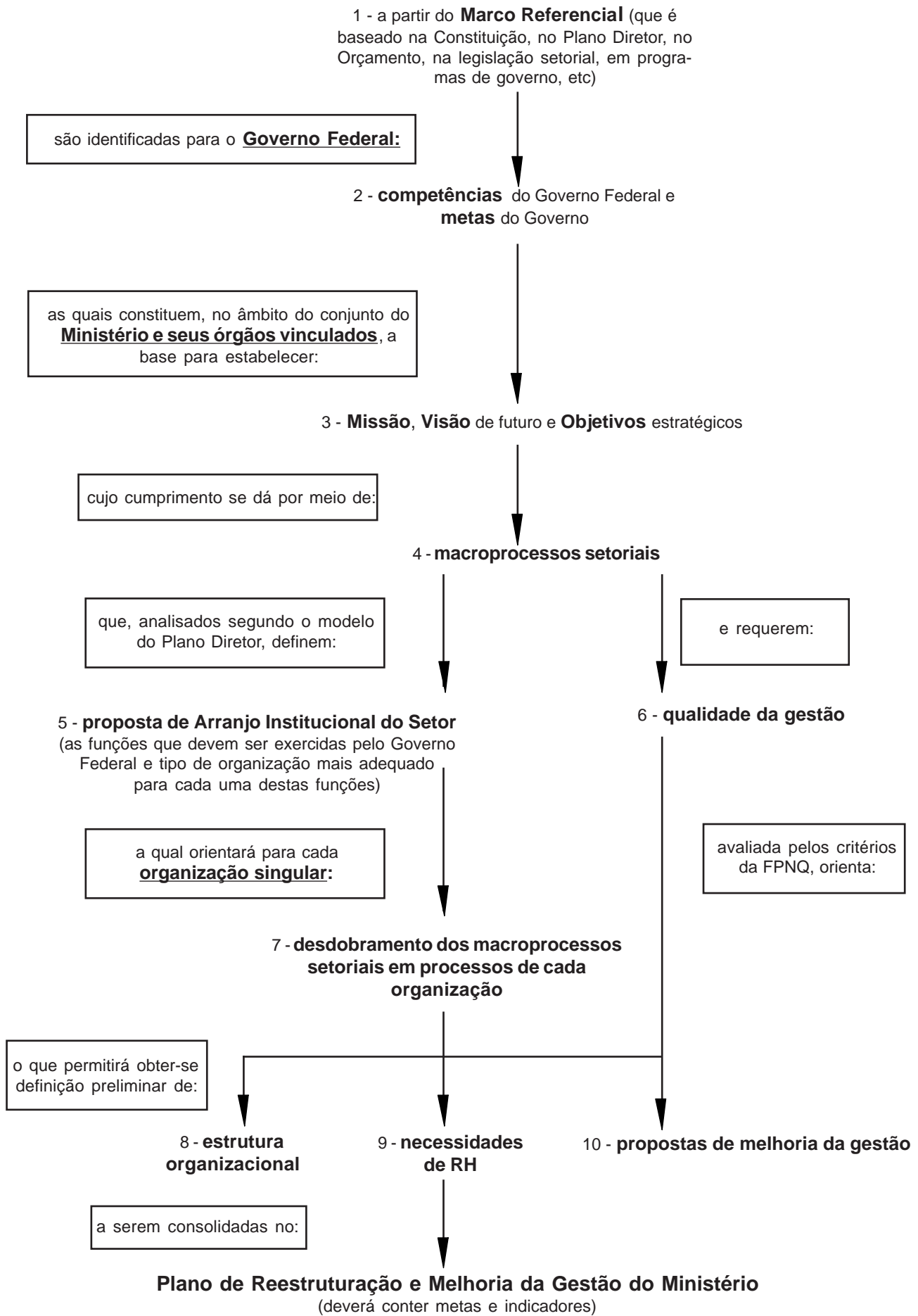
---

atendimento, pela organização, dos critérios de Excelência da Gestão, preconizados pela Fundação para o Prêmio Nacional da Qualidade (FPNQ);

- a formulação de um plano de reestruturação e melhoria da gestão - a ser elaborado especificamente para o ministério, reflete o desdobramento das grandes funções setoriais para o âmbito da organização singular e o resultado da análise da qualidade da gestão do órgão - ou seja, deve definir a estrutura e o modelo de gestão que o ministério deverá adotar para melhor exercer as funções de sua competência e adequar-se ao Plano Diretor da Reforma. Os subsídios fornecidos pelos três produtos anteriores constituem o referencial básico para a elaboração do plano de reestruturação e melhoria da gestão.

Na página seguinte, é apresentado o esquema geral proposto para a elaboração de planos de reestruturação e melhoria da qualidade pelos ministérios.

---



### 3.1 Marco referencial

Consiste na identificação dos requisitos e preceitos estabelecidos para a ação governamental no setor, considerados os três níveis de governo (federal, estadual e municipal). O marco referencial deve ser balizado tanto pelos limites e obrigações de caráter legal, os quais tendem a transcender o período de um governo, como pelas prioridades e diretrizes decorrentes da orientação política, que estão sujeitas a mudanças conforme a alternância de poder inerente à democracia. Para a elaboração desse estudo, é indispensável o exame dos documentos listados a seguir:

- Constituição Federal: é uma poderosa ferramenta para o levantamento das questões relativas à distribuição de competências entre a União, os estados e municípios, e apresenta subsídios importantes para a delimitação do papel do Estado nos diferentes setores;
- Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado: é a principal referência do Programa pois, além de apresentar os conceitos básicos que orientarão a adequação do arranjo institucional frente às funções a serem exercidas pela organização, explicita as características do novo modelo de gestão da administração pública;
- Leis e regulamentos setoriais: muitos setores dispõem de instrumentos legais que orientam e condicionam o seu funcionamento, e que devem, necessariamente, ser levados em consideração tanto na caracterização da ação governamental como na proposição dos novos arranjos institucionais. Exemplos: o setor de saúde e a legislação que estabelece o Sistema Único de Saúde; a área ambiental e a legislação relativa ao Sistema Nacional de Meio Ambiente; a área de infra-estrutura e a legislação que regula os setores que foram objeto de quebra de monopólio (como petróleo e telecomunicações), etc.;
- Plano Plurianual e Orçamento da União: fornecem indicativos importantes quanto ao tipo de ações atualmente executadas diretamente pelo Governo Federal, quanto às ações cuja execução é descentralizada e quanto ao montante de recursos transferidos. Ao permitir o mapeamento das ações executadas no âmbito de cada órgão e entidade da administração pública federal, o exame desses documentos oferece elementos para a identificação das prioridades e de eventuais distorções na implementação de políticas públicas pelo Governo Federal (como, por exemplo, deseconomias geradas por superposições e / ou

redundâncias indesejáveis na atuação dos órgãos e entidades federais);

- Políticas e programas de governo - servem como instrumentos para o mapeamento das prioridades de governo, e devem ser estudadas tanto as propostas de caráter setorial (as políticas e prioridades definidas em cada ministério), como as iniciativas interministeriais (por exemplo, o programa “Brasil em Ação”);
- Manifestações da vontade política - embora muitas vezes não possam ser tomados como uma referência objetiva, registros de discursos, entrevistas e programas de governo (por exemplo, o documento “Mãos à Obra”, do então candidato Fernando Henrique Cardoso) oferecem indicações importantes para a definição do arranjo institucional e do modelo de gestão, pois refletem a expectativa (visão de futuro) dos detentores do poder político.

A metodologia adotada no Programa não define um padrão para o desenvolvimento do marco referencial. Embora cada equipe tenha absoluta liberdade para definir a maneira de processar o levantamento (liberdade até mesmo para não gerar qualquer documento específico), é recomendável que esse trabalho seja consolidado em uma matriz, onde estejam confrontadas, de um lado, as grandes funções e, de outro, os respectivos atores responsáveis - o que facilita a visualização do atual arranjo institucional do setor. Além disso, a utilização desse mesmo formato na etapa seguinte do trabalho (proposição de um novo arranjo institucional) permitirá a comparação entre a situação atual e a situação desejada.

Um exemplo de como pode ser tal matriz é apresentado a seguir:

AÇÕES	COMPETÊNCIA					
	UNIÃO		ESTADOS	MUNICÍPIOS	PÚBLICO NÃO-ESTATAL	PRIVADO
	Centralizada	Descentralizada				
Formular políticas						
Legislar / normatizar						
Registrar						
Arrecadar						
Fiscalizar						
Fomentar						
Executar						



Observações:

- a) A matriz pressupõe o uso de descritores, ou seja, no seu preenchimento deve ser explicitado, ainda que de forma bastante sintética, qual a política formulada, a respeito do que é a normatização, o que deve ser objeto de registro, etc.;
- b) As ações apresentadas no quadro acima são apenas sugestões, cabendo a cada ministério adaptá-las às suas especificidades;
- c) Tais ações podem abranger as seguintes atividades:
  - formular políticas: definição das grandes linhas de ação do Estado e desenvolvimento de ações correlatas como estudos e avaliação, orientação aos demais atores, coordenação de atividades desenvolvidas por outras esferas de governo, supervisão de concessões e de contratos de gestão;
  - legislar: encaminhamento para aprovação, pelo Poder Legislativo, de projetos de lei formulados pelo órgão competente do Poder Executivo;
  - normatizar: emissão pelo Poder Executivo de regulamentações sucessivas decorrentes de lei, mediante atos normativos (decretos, portarias, etc.);
  - registrar: emissão, manutenção e cancelamento de registro, de autorização ou de credenciamento para instituições, produtos ou atividades;
  - arrecadar: cobrança e arrecadação;
  - fiscalizar: acompanhamento, monitoração e controle; aplicação de medidas corretivas e de sanções; dirige-se para atividades, pessoas ou organizações externas ao aparelho do Estado ou à sua esfera de competência;
  - fomentar: apoio a atividades de outras esferas de governo ou do setor privado mediante recursos financeiros ou materiais;
  - executar: realizar atividades finais, diretamente ou por terceirização.
- d) A competência da União, a ser exercida de maneira descentralizada, é aquela que exige uma estrutura ao nível local para o exercício de atividades exclusivas de Estado (exemplos: fiscalização, prestação de serviços pelo INSS, defesa judicial da União, etc.).

### 3.2 Proposta de novo arranjo institucional

A definição do arranjo institucional é balizada por duas dimensões básicas. Por um lado, pela delimitação do campo de atuação do ministério, cujos principais indicativos devem ter sido mapeados

---

na elaboração do marco referencial. Por outro lado, pela resposta da organização a estes condicionantes, manifestada na missão, reiterada na visão de futuro e reforçada pelos objetivos estratégicos do ministério.

A metodologia do Programa considera que, da combinação destes dois componentes, serão destacados os elementos-chave para a revisão do arranjo organizacional do setor: os macroprocessos setoriais (ou seja, as grandes funções a serem exercidas pelo conjunto do ministério e seus órgãos e entidades vinculados) e os respectivos formatos institucionais (estabelecidos no Plano Diretor).

### 3.2.1 Missão

Uma vez contextualizado o espaço de atuação do ministério, por meio do estabelecimento do marco referencial, o passo seguinte é definir a sua missão.

Formular a missão significa declarar, de maneira inequívoca, a razão de ser da instituição: o que faz e para que faz. Além disso, a missão deve ser caracterizada pela sua singularidade, ou seja, por declarar algo que somente aquela organização faz, algo que a torne distinta de todas as demais instituições.

Quando a missão é bem formulada, apresenta uma tendência de que o seu enunciado permaneça válido por longo tempo, não demandando ajustes ou revisões. A missão somente deverá ser reescrita quando houver mudança profunda no contexto em que a organização está inserida, ou seja, no caso dos ministérios engajados no Programa, quando o marco referencial que delimita a ação do ministério sofrer alguma alteração de conteúdo.

A missão do ministério deve ser compartilhada com todos os servidores, de maneira a permitir a cada um o exato entendimento do seu próprio papel e qual a sua contribuição para a consecução dos objetivos da organização. Compartilhar a missão exige que o seu significado seja absolutamente claro para todos os níveis hierárquicos do ministério. A missão somente é compartilhada, de fato, na organização, quando todo e qualquer servidor é capaz de declará-la, em suas próprias palavras. Assim, sempre que necessário, deve se proceder a ajustes ou adaptações na linguagem utilizada, de maneira a torná-la plenamente acessível para o público a que se destina.

Conforme assinalado anteriormente, é competência indelegável da alta administração (no caso, do Comitê Estratégico) definir a missão do ministério. Ainda que o conceito de missão seja

---

simples, a formulação de seu enunciado é um processo sujeito a conflitos, pois, dependendo do seu teor, a missão pode indicar a necessidade de mudanças profundas na maneira de operar ministério, no seu espaço institucional, ou em ambos - o que, potencialmente, é razão de resistência e de questionamento dos setores contrários à mudança.

É importante haver um filtro para essas eventuais divergências, e uma alternativa nesse sentido é deixar a cargo do Grupo Técnico de Apoio a minuta de diferentes propostas de redação, oferecendo-as como subsídio para a decisão do Comitê Estratégico.

Embora seja extremamente importante garantir a consistência do enunciado da missão, pois esta balizará todo o trabalho subsequente, cabe a ressalva de que essa declaração - ainda que validada pela alta direção - não deve significar uma “camisa-de-força”. Pelo contrário, ao final do processo de elaboração do Plano de Reestruturação e Melhoria da Gestão do ministério, deve ser questionado se a redação inicialmente proposta para a missão permanece válida, pois a própria dinâmica do trabalho poderá revelar a necessidade de se ajustar esta declaração.

### 3.2.2 Visão de futuro

A visão de futuro indica o rumo, sinaliza o que a organização deseja ser, projeta expectativas. Esse é um referencial importante, pois, além de caracterizar o tipo de mudança que o ministério deverá buscar, pode apontar a distância que há entre a situação atual e a desejada.

A visão de futuro não deve ser imutável. Ao contrário da missão, que apresenta a tendência de ser permanente, a visão de futuro deve ser considerada em um determinado horizonte de tempo, a partir do qual é indispensável se proceder à revisão do seu enunciado.

Tal revisão se torna necessária em duas situações:

- no momento em que a expectativa seja transformada em realidade (ou seja, “o futuro chegou”), sendo então necessário definir novos estágios a serem alcançados pela organização;
  - quando a evolução dos acontecimentos apontar a incompatibilidade ou a inadequação da visão de futuro frente a um novo cenário que se apresente para a organização (ou seja, “aquele futuro nunca chegará”).
-

Da mesma forma que a missão, a redação da visão de futuro deve ser clara e objetiva, de maneira a permitir o seu perfeito entendimento por toda a organização.

Ao combinar-se a missão com a visão de futuro, é estabelecido o principal fator de verificação da coerência e da consistência das ações (e decisões) do ministério - ou seja, tais iniciativas, além de serem compatíveis com a missão do órgão, devem contribuir para que a organização progressivamente se aproxime do enunciado da visão de futuro.

À semelhança do processo de formulação da missão, também compete à alta direção estabelecer a visão de futuro. Isso decorre do fato de que tanto a missão como a visão de futuro refletem os valores, as crenças, as diretrizes, enfim, a política (em seu sentido mais amplo) do ministério - e cabe aos dirigentes tornar este referencial explícito para a organização.

### 3.2.3 Objetivos estratégicos

Os objetivos estratégicos do ministério constituem as prioridades (não confundir com as metas!) da organização, tornadas explícitas pelos altos dirigentes.

Tais prioridades podem estar refletidas tanto em iniciativas exclusivamente voltadas à adequação do ministério ao cumprimento da sua missão, como em ações que visem aproximar a organização do enunciado da visão de futuro. Da mesma forma, os objetivos estratégicos podem ser estabelecidos para o órgão, como um todo, ou serem específicos para alguma de suas áreas finalísticas (a missão é a referência básica para se definir o que é finalístico, ou não, no ministério).

Deve haver uma estreita correlação entre as metas (incluindo respectivos indicadores) voltadas à melhoria da qualidade da gestão, as metas relacionadas a mudanças no arranjo organizacional do ministério e os objetivos estratégicos do ministério. Os objetivos estratégicos devem ser tomados como uma seqüência de passos ou de estágios a ser seguida pela organização - ou seja, conferem foco à ação do ministério no cumprimento de sua missão, buscando tornar realidade a expectativa colocada na sua visão de futuro.

### 3.2.4 Macroprocessos setoriais

Definido o marco referencial, formuladas a missão e a visão de futuro, e selecionados os objetivos estratégicos da organização, estão criadas as condições necessárias à caracterização dos macroprocessos

---

setoriais, ou seja, as grandes funções para as quais devem estar voltados o ministério e seus órgãos e entidades vinculados.

A metodologia do Programa não define um formato padrão para o levantamento dos macroprocessos; entretanto, as equipes responsáveis por esse trabalho devem conferir especial atenção aos aspectos relacionados à seleção e à descrição dos macroprocessos.

Neste esforço, é muito importante deixar claro para todos os envolvidos que não há uma correlação entre os macroprocessos e o organograma do ministério, ou seja, deve-se ter o cuidado de superar a tendência equivocada de associar cada macroprocesso a uma secretaria ou a um departamento - pois um mesmo macroprocesso pode requerer o envolvimento e a articulação de diversas áreas do ministério (ou, ainda, o engajamento de outros órgãos e esferas de governo).

Quanto à seleção dos macroprocessos, uma alternativa consiste em, preliminarmente ao levantamento em si, o Grupo de Apoio Técnico validar junto à alta direção o conjunto de grandes funções do ministério, de maneira a obter uma indicação forte (ainda que genérica) do “esboço” que os altos dirigentes têm do novo ministério. A vantagem dessa abordagem é permitir o direcionamento da discussão, conferindo mais objetividade ao detalhamento e à caracterização dos macroprocessos; a desvantagem deste enfoque é restringir o espaço real que se abre à participação da organização como um todo, criando um risco potencial de não-engajamento, ou mesmo de resistência, ao Programa.

Uma segunda alternativa para a seleção dos macroprocessos é proceder ao seu levantamento diretamente em cada área do ministério, consolidar as diferentes proposições e submetê-las ao crivo da alta direção. A vantagem desse caminho é antecipar o comprometimento de segmentos mais amplos da organização no processo de “pensar” o ministério, valorizando a sua participação e o seu engajamento no Programa; a desvantagem dessa estratégia é dar espaço à tendência natural de cada área de se auto valorizar, buscando (senão o aumento de seu espaço) pelo menos sua “sobrevivência” no novo arranjo - desconsiderando o conjunto do ministério.

Independentemente da estratégia adotada para o levantamento dos macroprocessos, o papel do Grupo Técnico de Apoio é crítico, pois lhe cabe definir os critérios de análise, o formato e o grau de detalhamento a serem adotados na coleta e no tratamento da informação.

O número de macroprocessos identificados não deve ser muito reduzido, pois será difícil desenvolver uma análise consistente a partir de informações exageradamente agregadas; da mesma forma, deve-

---

se ter o cuidado de evitar uma “profusão” de macroprocessos, pois isso inviabilizará a definição do novo arranjo institucional.

Embora os ministérios apresentem uma grande diversidade quanto à natureza de suas missões e ao porte de suas estruturas, para efeito de facilidade da análise (e considerando que esse limite não deve ser tomado como uma “camisa-de-força”), sugere-se que a quantidade de macroprocessos necessários situe-se entre 5 e 12.

Para que a descrição do macroprocesso constitua um instrumento efetivo para a tomada de decisões do Comitê Estratégico, é recomendável que as informações disponibilizadas ofereçam subsídios quanto aos seguintes aspectos:

- ciclo de produção - indicação dos cronogramas gerais, do grau requerido de programação / planejamento, de sazonalidade ou épocas críticas, e do grau de agilidade para o atendimento de demandas não previstas;
- produtos - os resultados concretos, quantificáveis, do macroprocesso;
- clientela - a quem se destina o produto;
- fornecedores - os responsáveis pelos insumos do processo, devendo ser indicados tanto os fornecedores internos, como os externos à organização.

### 3.2.5 Enquadramento segundo o Plano Diretor

Uma vez caracterizadas as grandes funções que condicionam o trabalho do ministério e de seus órgãos e entidades vinculados, o passo seguinte consiste em propor um arranjo institucional para esses macroprocessos (as grandes funções), de maneira a conferir coerência à sua articulação.

Neste estágio do trabalho, o domínio dos conceitos do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, pelo Grupo Técnico de Apoio, assume uma importância ainda maior - pois o atendimento aos preceitos do Plano Diretor constitui a principal referência para a articulação dos macroprocessos em um novo arranjo institucional.

Ainda que a metodologia do Programa não defina um padrão para a apresentação desse novo arranjo, é recomendável que o Grupo Técnico de Apoio adote um formato que permita a rápida compreensão do alcance da proposta, caracterizando as funções e seus respectivos responsáveis.

---

Nesse sentido, uma alternativa inicial é a utilização da matriz proposta no item 3.1 - “Marco Referencial”.

Entretanto, é importante ressaltar que esse formato não é suficiente para orientar o processo de reestruturação do ministério. Nesta etapa do trabalho, é necessário que a análise considere não apenas o macroprocesso, mas, também, os processos que o compõem.

A necessidade de decompor (ou desdobrar) o macroprocesso decorre do fato de que, conforme assinalado anteriormente, um mesmo macroprocesso pode requerer o envolvimento de diversas áreas do ministério (ou, ainda, o engajamento de outros órgãos e esferas de governo). Assim, torna-se necessário analisar os diversos “componentes” ou “partes” do macroprocesso - os seus respectivos processos - e propor o formato institucional adequado a cada um (ou seja, definir o “endereço” de cada processo).

No desdobramento do macroprocesso em processos, devem ser mantidos o rigor e a objetividade na descrição - pois, confrontados com as diretrizes do Plano Diretor, os processos constituirão o fundamento para a proposição do novo arranjo institucional.

A análise dos macroprocessos e processos poderá apontar funções que devam ser transferidas para outros órgãos e entidades (inclusive de outras esferas de governo) ou, até mesmo, funções que simplesmente não deveriam mais existir. Embora muitas vezes tais mudanças não sejam viáveis no curto ou no médio prazo, é necessário que a situação “ideal” seja tornada explícita, pois esta será a base para a definição da estratégia e das metas de reestruturação do ministério.

A proposição do novo arranjo institucional deve observar as seguintes diretrizes:

- reduzir os custos administrativos das instituições federais, de modo a torná-las menos onerosas para o contribuinte;
  - eliminar as superposições de competências, inclusive em relação a outras esferas de governo, como fator de racionalidade administrativa;
  - extinguir órgãos que não sejam responsáveis pela execução de atividades de Estado, conforme o novo perfil de atuação estatal definido no Plano Diretor;
  - fortalecer os órgãos voltados para atividades de formulação, supervisão e avaliação de políticas públicas (núcleo estratégico);
-



- destinar a execução de atividades exclusivas do Estado a entidades com maior autonomia de gestão, preferencialmente autarquias, que se qualificarão como Agências Executivas;
- liberar a União da prestação direta de serviços que não representem competência exclusiva do Poder Executivo Federal;
- condicionar a existência de estruturas descentralizadas do Governo Federal (delegacias, superintendências, representações, etc.) ao exercício de competências exclusivas da União (fiscalização, prestação de serviços na área de previdência social, defesa judicial da União, etc.);
- estimular a adoção de alternativas para a execução de serviços públicos não-exclusivos de Estado fora do aparato do Governo Federal, por intermédio da criação de Organizações Sociais, de convênios com outras esferas de governo ou mediante contratos para a exploração de atividades econômicas ou concessões de serviços para agentes privados;
- enfatizar a descentralização de responsabilidades relativas ao provimento de serviços sociais, estimulando a constituição de consórcios e de parcerias com organizações da sociedade civil e reservando à União o papel de coordenação e o fomento de programas nacionais;
- capacitar o Governo Federal para o exercício da função regulatória da exploração e oferta de serviços de infra-estrutura a ser exercida por órgãos específicos;
- conceber órgãos e entidades com estruturas e níveis hierárquicos estritamente necessários, conferindo maior agilidade ao desempenho de suas missões;
- alocar, em diferentes órgãos, atividades com objetivos claramente distintos e que possam apresentar incompatibilidades intrínsecas, tais como fiscalização *versus* operação de serviços.

Cabe a cada ministério definir o seu próprio formato para processar esta análise.

Como ilustração desse procedimento, é apresentada, na página a seguir, a proposta formulada pelo Grupo de Apoio Técnico do MARE para o arranjo institucional dos macroprocessos relativos ao tema Recursos Humanos.

---



## Recursos Humanos / Pessoal Civil

MACROPROCESSO	PROCESSO	DESCRIÇÃO	ARRANJO PROPOSTO
<ul style="list-style-type: none"> <li>Formulação, controle e avaliação da política de recursos humanos (pessoal civil)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Formulação e regulamentação geral da política de recursos humanos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Diretrizes e normas gerais para:               <ul style="list-style-type: none"> <li>recrutamento e seleção; concursos; carreiras; remuneração; capacitação e desenvolvimento de RH</li> </ul> </li> <li>Sistematização e difusão da norma</li> <li>Parâmetros para sistemas de cadastro, movimentação de pessoal e pagamento</li> </ul>	<b>MARE</b>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Controle e avaliação da Política de RH</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Acompanhamento da execução e análise do impacto da política de RH</li> <li>Parâmetros para auditoria de RH</li> <li>Execução de auditoria de RH (amostragem)</li> </ul>	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Auditoria</li> </ul>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>Administração de recursos humanos (pessoal civil)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Gestão de sistemas informatizados de administração de RH</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Operação dos módulos de controle dos sistemas de cadastro, movimentação de pessoal e pagamento</li> </ul>	<b>MARE</b>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Procedimentos judiciais</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Cumprimento e controle de decisões judiciais incidentes sobre a administração de RH</li> </ul>	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Normatização específica</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Elaboração e difusão de normas específicas de administração de RH</li> </ul>	<b>Unidades setoriais e seccionais de RH</b>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Capacitação e Desenvolvimento de RH</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Difusão</li> <li>Educação Continuada</li> <li>Formação para Carreiras</li> </ul>	<b>Atividade não-exclusiva de Estado</b>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Administração de Carreiras</li> </ul>		<b>Ministério supervisor da carreira</b>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Administração de pessoal civil de ext-territórios</li> </ul>		

### 3.3 Avaliação do modelo de gestão

Paralelamente ao esforço de estabelecer o novo arranjo institucional para o setor, é necessário dar início a um processo de melhoria da qualidade da sua gestão.

Nesse processo, o primeiro passo consiste em avaliar, objetivamente, como a organização se apresenta em relação aos princípios e conceitos da Gestão pela Qualidade. Esse trabalho é muito importante - pois, a partir dos problemas e fragilidades diagnosticados, poderão ser identificadas as oportunidades de melhoria e, dentre essas, estabelecidas as prioridades para o aperfeiçoamento da gestão.

Além disso, no âmbito deste Programa, a avaliação da gestão deve ter por base um instrumento que permita tanto a comparação (entre diferentes momentos de uma mesma organização), como o reconhecimento e a valorização dos esforços em favor da qualidade, em estímulo à melhoria da gestão dos diversos ministérios e seus órgãos e entidades vinculados. Para que essas condições sejam atendidas, é necessário que a avaliação seja efetuada segundo um referencial - padrão, que possa ser compartilhável no âmbito da administração pública.

O Programa de Reestruturação e Qualidade dos Ministérios baseou-se no instrumento elaborado pela FPNQ para a concessão do Prêmio Nacional da Qualidade e desenvolveu um procedimento especificamente voltado para a administração pública.

O Prêmio Nacional da Qualidade é concedido a partir de uma avaliação, indicada em uma escala de 0 a 1000 pontos, que reflete o grau em que a organização demonstra ter incorporado os princípios e conceitos da gestão pela qualidade. Segundo esse parâmetro, uma organização que obtenha uma alta pontuação deve ser considerada como sendo de excelência em termos da qualidade de sua gestão. Não é exigida a pontuação máxima para a concessão do prêmio.

Para a administração pública, propõe-se que a avaliação se dê em um patamar menos elevado, segundo uma escala de 0 a 500 pontos, denominado "Nível 1 - Sistematização dos Esforços em Direção à Excelência".

De uma forma simplificada, pode-se dizer que a excelência é avaliada em 1000 pontos e que as primeiras iniciativas em busca da excelência são avaliadas em 500 pontos.

Ao atingir este primeiro nível de gestão, a organização demonstra que:

- tanto os seus dirigentes como o seu corpo funcional compreendem os valores e princípios da Gestão pela Qualidade;

- desenvolve projetos para a melhoria de seu desempenho institucional;
- apresenta resultados objetivamente verificáveis;
- busca não apenas reagir a emergências, mas adotar um enfoque preventivo.

Quando as organizações da administração pública obtiverem 400 pontos, ou mais, recomenda-se que passem a adotar o instrumento da Fundação para o Prêmio Nacional da Qualidade.

O instrumento adotado para o “Nível 1 - Sistematização dos Esforços em Direção à Excelência” examina 59 questões, agrupadas em sete temas, em correspondência aos critérios utilizados para avaliar a qualidade da gestão:

<b>CRITÉRIOS</b>	<b>Pontuação máxima</b>
<b>Liderança</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• coesão e uniformidade nas definições estratégicas da organização</li> <li>• compartilhamento das definições organizacionais</li> <li>• promoção do comprometimento dos servidores</li> <li>• tomada de decisão fundamentada em dados e fatos da organização</li> </ul>	<b>40</b>
<b>Planejamento Estratégico</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• o planejamento estratégico como um processo contínuo e participativo</li> <li>• desdobramento do planejamento estratégico em planos operacionais e na previsão orçamentária</li> <li>• acompanhamento, avaliação e realinhamento do planejamento estratégico e dos planos operacionais</li> <li>• estabelecimento de metas e indicadores</li> </ul>	<b>40</b>
<b>Foco no cliente</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• existência de mecanismos de aferição dos requisitos, das expectativas e da satisfação dos clientes</li> <li>• existência de mecanismos de comunicação com os clientes</li> <li>• uso das informações coletadas nos processos de melhoria dos serviços</li> <li>• indução ao controle social</li> </ul>	<b>50</b>
<b>Informação e análise</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• a informação como subsídio ao processo decisório estratégico</li> <li>• geração de informações sobre todas as áreas da organização</li> <li>• sistematização da informação sobre a organização e sobre o cliente</li> <li>• integridade, consistência e acessibilidade da informação</li> <li>• geração de indicadores de desempenho</li> <li>• "benchmark"</li> <li>• análise e crítica do desempenho da organização</li> </ul>	<b>50</b>
<b>Desenvolvimento e gestão de pessoas</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• pessoas como fator crítico de sucesso</li> <li>• profissionalização</li> <li>• valorização da força de trabalho</li> <li>• sistemas de trabalho</li> <li>• formação de gestores segundo o paradigma da administração gerencial</li> <li>• adequação da força de trabalho</li> <li>• educação, treinamento e desenvolvimento dos servidores</li> <li>• bem-estar e satisfação dos servidores</li> <li>• transparência nas informações aos servidores</li> </ul>	<b>40</b>
<b>Gestão de processos</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• mapeamento dos macroprocessos e processos</li> <li>• controle e acompanhamento dos processos</li> <li>• uso de dados objetivos na construção dos processos</li> <li>• gestão de processos finalísticos</li> <li>• gestão de processos de apoio</li> <li>• padronização</li> <li>• desregulamentação e desburocratização</li> <li>• gestão de processos relacionados aos fornecedores e às parcerias</li> </ul>	<b>30</b>
<b>Resultados institucionais</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• resultados relativos à satisfação dos clientes</li> <li>• eficiência na aplicação de recursos</li> <li>• resultados relativos aos servidores</li> <li>• resultados relativos à qualidade dos produtos e serviços</li> <li>• esforço de melhoria da gestão</li> <li>• legalidade da gestão</li> </ul>	<b>250</b>
<b>Pontuação Máxima Total</b>	<b>500</b>

### **3.3.1 Liderança**

Segundo este critério, é avaliado o grau de compreensão, sensibilidade e comprometimento da direção e do dirigente maior em relação aos projetos estratégicos da organização - sendo verificado, também, até que ponto a alta direção transmite essa compreensão e comprometimento ao restante da organização. São enfocados o entendimento da alta direção a respeito da missão, da visão, dos objetivos e diretrizes da organização e o seu compartilhamento com o corpo de funcionários. É avaliado se há, da parte da direção, iniciativas de comprometimento dos demais níveis, inclusive em termos de delegação de competências. O quesito verifica, ainda, a utilização de indicadores de desempenho institucional no processo de tomada de decisão.

### **3.3.2 Planejamento estratégico**

O planejamento estratégico é um conjunto de afirmações básicas, estabelecido de forma participativa, que fundamenta as ações, a estrutura e o quadro de pessoal da organização.

Segundo este critério, é avaliada a adoção do planejamento estratégico como um processo contínuo e participativo na organização, que constitui referência para o desenvolvimento dos planos operacionais e da previsão orçamentária. Além disso, é verificado se a organização estabelece metas e indicadores e se é feito o acompanhamento, a avaliação e o realinhamento tanto do planejamento estratégico como dos planos operacionais.

### **3.3.3 Foco no cliente**

A qualidade centrada no cliente significa buscar saber de que modo o usuário pode ser satisfeito, levando-se em conta o seu ponto de vista. A satisfação do cliente é razão de ser da organização (e condição da sua legitimidade), constituindo fator decisivo para a sua institucionalização de fato. Um importante aspecto do relacionamento organização - cliente é o controle social, mediante estímulo, orientação e criação de canais (mesmo que informais) para que o cidadão possa atuar de forma mais efetiva na avaliação e regulação dos órgãos e entidades públicas. Embora haja uma certa ênfase no usuário externo dos serviços públicos, o conceito de cliente inclui todos os outros agentes (inclusive internos à organização) a quem se destinam os resultados da atuação de cada área.

---

As questões apuradas segundo este critério tratam da existência, ou não, de mecanismos para identificar as necessidades e expectativas dos clientes, bem como para disponibilização para o público de informações sobre a organização (missão, competências, atividades e serviços). São apuradas, ainda, a utilização das informações dos clientes para melhorar os serviços e a existência de ações para a cidadania, estimulando a participação dos cidadãos quanto aos serviços e / ou produtos que recebe.

### **3.3.4 Informação e análise**

Neste aspecto, o modelo de gestão é avaliado pela sua capacidade de, a cada momento, oferecer o conhecimento do que se passa e de como está a organização, bem como do seu ambiente e do que dela se espera, para, com base nesse conhecimento, serem orientadas as ações e alocados os recursos necessários à consecução dos objetivos da instituição. Nesta avaliação, é destacada a capacidade de captar, processar e utilizar a informação como ferramenta para a gestão dos processos internos de trabalho, para a melhoria do desempenho da organização e para a satisfação do cliente.

### **3.3.5 Desenvolvimento e gestão de pessoas**

Este critério é utilizado para avaliar o modelo de gestão em sua capacidade de dimensionar adequadamente a força de trabalho necessária e de, continuamente, capacitá-la e desenvolvê-la.

Nesta avaliação, procura-se levantar a existência de práticas que evidenciem a estruturação do trabalho para melhorar o desempenho dos servidores, a valorização do servidor por meio da sua profissionalização e responsabilização e a existência de esforços para adequar a força de trabalho à missão e às competências da organização. Além disso, é verificado se o processo decisório leva em consideração indicadores de desempenho e se há acompanhamento do grau de satisfação dos servidores.

### **3.3.6 Gestão de Processos**

Este critério focaliza os processos da organização, ou seja, as seqüências de trabalhos que são feitos com a finalidade de se realizarem determinados serviços ou produtos, destinados tanto ao cliente externo como a outras unidades da mesma organização. Por gestão de processos é entendida a forma como esses processos são elaborados, implementados e aperfeiçoados.

---

Há uma estreita vinculação deste critério com os itens 3.3.5 e 3.3.4, já que constituem recursos empregados pela organização para a consecução dos objetivos traçados no planejamento e para a satisfação do cliente.

A avaliação procura evidenciar se ocorrem a identificação e o mapeamento dos macroprocessos e respectivos processos e o gerenciamento dos processos críticos com base em indicadores para melhoria ou em padrões de qualidade. Além disso, é verificado se a concepção de novos serviços leva em conta requisitos dos clientes, se a organização busca simplificar os processos críticos e integrar os processos que apresentem interface.

### **3.3.7 Resultados institucionais**

Por este critério, são examinados o desempenho e a melhoria em áreas críticas da organização, considerando a satisfação dos clientes, a qualidade dos produtos e serviços, a eficiência, o desempenho dos servidores e o desempenho operacional.

Esta avaliação está voltada para os resultados dos aspectos abordados nos critérios anteriores e busca conferir o grau de desempenho da organização, e se este é refletido em indicadores. Além disso, é verificada a regularidade e a legalidade da gestão, por meio dos pareceres dos órgãos de controle.

## **3.4 Plano de Reestruturação e Melhoria da Gestão**

O Plano de Reestruturação e Melhoria da Gestão é o documento que orienta a redefinição da estrutura e do modelo de gestão do ministério, para que este possa melhor exercer as funções de sua competência e adequar-se ao Plano Diretor da Reforma.

Mais do que uma coletânea de diagnósticos e de proposições de medidas corretivas, o Plano representa o compromisso da organização com as mudanças propostas.

Para tanto, é necessário que o Plano resulte de um processo metodologicamente consistente, conte com o respaldo político da alta direção e apresente metas viáveis (ainda que desafiadoras) - de maneira a conferir legitimidade para as propostas junto à organização.

O Plano de Reestruturação e Melhoria da Gestão é o passo inicial de um processo contínuo e sistematizado de melhoria do desempenho do ministério.

Assim, o Plano identifica o ponto de partida, ou seja, o atual modelo de gestão e os macroprocessos setoriais; aponta o caminho

---

para a busca de uma maior efetividade das ações do ministério, por meio do estabelecimento de metas de reestruturação e melhoria da gestão do órgão; e cria mecanismos para a correção da rota, com verificação dos indicadores e revisão periódica das metas e de seus cronogramas.

Os ministérios têm liberdade para definir o grau de detalhamento e o alcance do documento, ainda que deva ser assegurada uma estrutura mínima, com a abordagem dos seguintes pontos:

- missão e visão de futuro do ministério;
- diagnóstico - deve abordar tanto os aspectos do modelo de gestão (para isto, sugere-se um relatório com as conclusões obtidas a partir da aplicação do instrumento de avaliação da gestão), como oferecer um contexto em termos da atuação do ministério, ou seja, apontar as suas incoerências (“o que o ministério faz, mas não deveria fazer; o que o ministério deveria fazer, mas não faz”) e as suas virtudes;
- objetivos estratégicos;
- arranjo institucional (macroprocessos e seus respectivos processos);
- metas de melhoria da gestão (incluindo indicadores);
- metas de reestruturação (incluindo indicadores);
- projetos (incluindo indicadores);
- cronogramas ;
- responsáveis (áreas ou gerentes).

Especial atenção deve ser conferida à estratégia de implementação do Plano e à seleção das ações prioritárias.

A estratégia de implementação do Plano deve ser baseada em uma criteriosa definição de passos, que concilie duas dimensões freqüentemente antagônicas: de um lado, devem ser obtidas algumas melhorias concretas no curto prazo, como fator de reconhecimento e de aceitação do plano junto à organização e à sua clientela; por outro lado, deve ser focalizada a mudança da cultura da organização, de maneira a assegurar a continuidade do processo, a despeito de eventuais mudanças de dirigentes.

Em ambos os casos, o aspecto mais relevante, e talvez o de mais difícil tratamento, consiste na sensibilização do corpo de funcionários

---

para as propostas do Plano. Nesse sentido, um grande esforço deve ser dedicado ao progressivo engajamento dos funcionários de todas as áreas do ministério na implementação do Plano. Além disso, o cuidado no processo de comunicação e divulgação do Plano é extremamente importante - pois os indivíduos (e setores do ministério) que não querem as mudanças, já que se percebem ameaçados, tendem a mobilizar-se e a fazer ecoar as suas posições - enquanto o segmento favorável à mudança tende a não se manifestar.

Na estratégia de implementação do Plano - e, em especial, em relação às iniciativas voltadas para a descentralização de competências - deve se destacar a necessidade de se preparar todos os agentes envolvidos para o exercício de novos papéis. Como se trata fundamentalmente de adotar uma atitude de mudança, essa transição deve ser cuidadosamente manejada, em especial quanto aos aspectos relacionados a recursos humanos, de maneira que estes possam efetivamente conduzir o processo de mudança.

Esse esforço é necessário tanto para fortalecer os órgãos descentralizados, que passarão a assumir a execução de atividades anteriormente a cargo do ministério (implementação de políticas, operação de sistemas e prestação de serviços), como para qualificar o ministério para assumir o papel de supervisor das ações delegadas (focalizando o seu “negócio” no planejamento e na formulação). Entretanto, ainda que essa nova distribuição de papéis seja um dos grandes avanços propiciados pela reforma, cabe alertar que não deve se tornar uma regra demasiadamente rígida, pois, em alguns casos, a implementação de uma política pode ser melhor conduzida pelo próprio ministério.

O fortalecimento dos núcleos formuladores exige que se tornem capazes de avaliar riscos, de presumir cenários futuros e de estimar o impacto de determinada política em diferentes cenários. Além disso, deve se destacar a capacidade de efetuar a prospecção do ambiente, como um instrumento de avaliação das políticas públicas - pois muitas políticas, que parecem corretas à época de sua formulação, mostram-se inadequadas após poucos anos, devido a alterações na economia, a avanços tecnológicos ou mesmo a mudanças de hábitos e costumes da população. Devem também ser desenvolvidas habilidades quanto à gestão de políticas, em especial no desenvolvimento de métodos de julgamento que permitam verificar se o impacto de determinada política é o esperado em um certo período.

Tais habilidades, extremamente importantes, não são naturais nem comuns nos ministérios. Isso constitui um aspecto crítico, na medida em que todas as políticas públicas envolvem ações que não estão diretamente ligadas ao seu formulador - ou seja, embora os recursos sejam providos pelo Governo, a implementação da política

---



se dará por meio de diferentes atores, fora do estreito controle do ministério.

A implementação do Plano é condicionada, fundamentalmente, pelo estabelecimento de metas (de reestruturação e de melhoria da gestão) e de indicadores que permitam monitorar a sua consecução.

Cada órgão tem total liberdade na formulação do seu respectivo Plano e flexibilidade para definir o grau de detalhamento das metas e dos indicadores; entretanto, exige-se o atendimento ao requisito básico de que metas e indicadores devem ser objetivamente descritos e mensuráveis.

Nesse aspecto, é conveniente associar cada meta a uma área de trabalho específica, pois isso facilitará o estabelecimento de indicadores mais adequados. Além disso, cabe ressaltar que não vale a pena buscar a consecução de objetivos para os quais não se disponha de indicadores.

Quanto à definição de prioridades, o primeiro passo é delimitar o espaço concreto de ação que o ministério apresenta - ou seja, mapear os aspectos que estejam condicionados única e exclusivamente pelas decisões do próprio ministério, e agilizar a implementação das propostas situadas nesse espaço.

Devem ser evitadas ou, pelo menos, consideradas como questões que não serão tratadas a curto prazo, as iniciativas que:

- dependam de decisões de agentes externos ao ministério (como, por exemplo, decisões relativas à política de recursos humanos do Governo Federal)
- envolvam mudanças no marco legal vigente, em especial no texto constitucional.

Uma outra referência para o estabelecimento de prioridades consiste em efetuar a distinção entre os problemas com tendência a causa daqueles que tendem a ser efeito, e focalizar nas causas as prioridades do Plano.

No MARE, por exemplo, o despreparo gerencial foi detectado como um grave problema tendente a causa, do qual decorrem 31 outros problemas. Por outro lado, a imagem negativa do MARE e a insatisfação dos seus clientes também foram detectados como graves problemas do órgão - mas com tendência a efeito, pois, segundo a avaliação do próprio ministério, “...*objetiva e diretamente, com eles nada há que fazer. Seria desastroso, por exemplo, contratar uma campanha publicitária para melhorar a imagem institucional. A solução desses*

---

*problemas começa pela capacitação gerencial, pela utilização de instrumentos inovadores de gestão, pela adoção de estilo participativo (cooperativo) de gestão, envolvendo não só servidores, mas também clientes e parceiros”* (ver Série Cadernos MARE da Reforma do Estado, Caderno nº 5 - “Plano de Reestruturação e Melhoria da Gestão do MARE”).

Outro referencial para o estabelecimento de prioridades, condicionando tanto a definição das metas de reestruturação quanto das metas de melhoria da gestão, consiste na redução dos custos da organização, como consequência da adequação da força de trabalho (em termos quantitativos e qualitativos), da racionalização e simplificação de procedimentos e da melhoria da base tecnológica.

Os gastos com pessoal, transportes, comunicações, equipamentos e prédios usualmente constituem o foco da atenção dos gestores no esforço de racionalização e redução de custos. Entretanto, ao abordar a questão dos custos, a organização deve dedicar especial atenção às decisões que condicionem e / ou definam o perfil e o volume dos gastos necessários à sua operação.

Tais decisões podem ser consideradas como vetores de custos, ou seja, dependendo das alternativas adotadas pela organização quanto à base tecnológica, quanto ao grau de descentralização de atividades, quanto à autonomia dos gestores, quanto à qualidade da força de trabalho - enfim, quanto à maneira de funcionar da organização, tem-se distintas necessidades de recursos para o cumprimento da mesma missão. Organizações voltadas para a prestação de serviços - como, por exemplo, as do sistema previdenciário - têm como um de seus vetores de custos o grau de utilização de tecnologias que permitam aos seus “clientes” (no caso, segurados, contribuintes e pensionistas) serem adequadamente atendidos sem a necessidade de deslocamento ao balcão de suas agências. Nesse exemplo, a opção tecnológica adotada condiciona o porte das agências, sua distribuição geográfica, os gastos com manutenção e o dimensionamento da força de trabalho necessária à operação das agências, dentre outros fatores relevantes para a composição de custos do sistema.

Identificar os vetores de custos consiste numa ferramenta valiosa para a organização, pois oferece subsídios importantes ao processo de tomada de decisões, em especial para a elaboração do orçamento, para a avaliação do desempenho e para o gerenciamento dos custos.

Em relação à força de trabalho, é necessário dimensionar os recursos humanos, bem como identificar as principais habilidades a serem deles requeridas, em função dos macroprocessos e processos que serão responsabilidade do órgão.

---

Ao reorientar a atuação do ministério, focalizando o seu espaço na formulação, no planejamento e no controle - e não mais na implementação direta das políticas - há tendência de que a sua força de trabalho, como um todo, se reduza, ainda que algumas áreas, ao serem fortalecidas, demandem mais pessoal. Com a prioridade conferida às áreas finalísticas, tem-se a expectativa de que haja uma redução no percentual de servidores voltados para atividades de suporte administrativo em relação ao total da força de trabalho do ministério.

Considerando-se tal mudança no perfil de atuação do ministério, o dimensionamento das necessidades de recursos humanos deve, ainda, levar em conta:

- o processo de descentralização política, com a transferência de recursos e atribuições para outras alçadas de governo;
- o estabelecimento de parcerias entre o ministério e outros agentes sociais;
- a terceirização de atividades de caráter operacional, que não sejam parte do “negócio” do ministério;
- a modernização da base tecnológica.

Além do redimensionamento da força de trabalho, há a necessidade de estabelecer os requisitos que os recursos humanos devem atender - ou seja, as habilidades que devem apresentar - de maneira a orientar os esforços de capacitação dos ministérios.

As propostas do ministério devem ser balizadas pela política de recursos humanos do Governo Federal (ver Série Cadernos MARE da Reforma do Estado, Caderno nº 11 - “A Nova Política de Recursos Humanos”), a qual apresenta como seus elementos básicos:

- a política de concursos - consiste na programação de concursos anuais, sendo os quantitativos de vagas definidos em função do tempo transcorrido sem a realização de concurso pelo órgão, da previsão de aposentadoria dos servidores em exercício, das necessidades do órgão e das vagas disponíveis no momento da realização do concurso;
- a reorganização das carreiras de Estado - busca permitir, futuramente, a redução do número de carreiras civis do Estado para algo em torno de cinco (diplomatas, fiscais, administradores civis, procuradores e policiais), aumentando-se o campo de atuação de seus integrantes e facilitando o seu remanejamento e a administração da carreira, de acordo com as necessidades do Estado;

- a revisão da política remuneratória das carreiras de nível superior - tem por objetivos atenuar a diferença salarial existente entre os profissionais do setor público e os seus equivalentes do setor privado, corrigir distorções na estrutura remuneratória, aperfeiçoar instrumentos que associem a remuneração ao desempenho do servidor, evitar qualquer tipo de indexação à inflação passada e manter sob controle o impacto dos gastos com pessoal no orçamento;
  - a política de capacitação - busca utilizar a avaliação de desempenho como subsídio para a capacitação, confere prioridade às ações de capacitação desenvolvidas internamente e enfatiza os cursos de curta duração, os quais podem ser genéricos, visando garantir uma uniformidade na formação dos servidores e no desempenho de atividades relacionadas com a administração da máquina pública, ou específicos, em função da área de atuação dos órgãos e dos servidores.
-

---

# Considerações finais

O Programa de Reestruturação e Qualidade dos Ministérios tem a sua concepção e a sua implementação baseadas no engajamento voluntário dos ministérios e no contínuo aperfeiçoamento da proposta a partir da experiência adquirida pelo MARE junto aos demais órgãos, que se apresentaram como parceiros na linha de frente do Programa, com o desenvolvimento de seus respectivos projetos-piloto.

Por essa razão, neste Caderno buscou-se uma abordagem dos principais aspectos que condicionam um projeto dessa natureza, mas não houve a pretensão de esgotar nenhum dos temas aqui tratados.

O MARE, em especial a Secretaria da Reforma do Estado, agradece toda e qualquer contribuição ao aperfeiçoamento do Programa.

---

## **Cadernos MARE da Reforma do Estado**

1. A Reforma do Estado dos Anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle
2. Organizações Sociais
3. Exposição no Senado sobre a Reforma da Administração Pública
4. Programa da Qualidade e Participação na Administração Pública
5. Plano de Reestruturação e Melhoria da Gestão do MARE
6. A Reforma do Aparelho do Estado e as Mudanças Constitucionais
7. A Reforma Administrativa na Imprensa
8. Conselho de Reforma do Estado
9. Agências Executivas
10. Questões sobre a Reforma Administrativa
11. Uma Nova Política de Recursos Humanos
12. Programa de Reestruturação e Qualidade dos Ministérios
13. A Reforma Administrativa do Sistema de Saúde

**Internet : <http://www.mare.gov.br>**

Para conhecer melhor a Reforma do Estado e da Administração Pública visite a homepage do MARE

Na homepage do MARE você encontrará:

- Publicações (Cadernos MARE da Reforma do Estado, Jornal do Servidor, Artigos, etc.)
- Estatísticas
- Acompanhamento dos Projetos Prioritários do MARE
- Sistemas de Informações do Governo (compras, pessoal, organizações)
- Informações Gerais (legislação, concursos, lista de autoridades do Governo Federal, etc.)
- ENAP - Escola Nacional de Administração Pública e
- muito mais

---

*Os Cadernos MARE da Reforma do Estado são uma linha de publicações temáticas que tem por objetivo a documentação e divulgação das políticas, projetos e ações desenvolvidos no âmbito do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado.*

---

**MARE** | Ministério da Administração  
Federal e Reforma do Estado

**Esplanada dos Ministérios, bloco C, sala 740**

**Fones: (061) 313-1009**

**Brasília - DF      CEP 70046-900**

**Internet: <http://www.mare.gov.br>**

**Email: [ii@mare.gov.br](mailto:ii@mare.gov.br)**

**Coordenação-Executiva do Programa da Qualidade  
e Participação na Administração Pública**

**<http://www.mare.gov.br/destaques/qualidade>**

