

Programa LideraGov Inventários de Mudanças

Junho de 2021

Antonio José da Silva Barros

Bartira Tardelli Nunes

Emerson Luiz Gazzoli

Eric Lisboa Coda Dias

Leonardo Carvalho de Mello

“Apresentação de um inventário de mudanças para correção
de distorções identificadas em diagnóstico institucional”
Eixo de Competências Estratégicas

Problema

a) Identificação de Problemas Complexos

Como preconizado na disciplina “Tomada de Decisão e Gestão por Evidências”, a “*Evidence-Based Policy*” é, antes de tudo, uma Teoria da Mudança, visando ao estabelecimento de um processo decisório mais racional e menos intuitivo, sempre baseado em evidências”. Um dos principais requisitos, portanto, para uma identificação adequada de um problema a ser tratado, ou seja, a se submeter a um inventário de mudanças, é que se deve adotar uma conformação consistente e razoável como abordagem, levando-se em consideração as evidências que informam o fenômeno na qual o problema está inserido.

Para além dessa preocupação, problemas de natureza pública são muitas vezes tão complexos que sua mera definição já se torna um desafio de grandes proporções. Uma boa medida para entender e abordar os chamados *wicked problems* é extrair a complexidade de centenas ou milhares de nós que se conectam em uma rede sistêmica de causas e efeitos multinível e subdividi-los em um escopo menor, como sugerido por George Pólya, “Se você não consegue resolver um problema [complexo], deve haver outro mais fácil que você consegue resolver: encontre-o”.

A disciplina “Estruturação e Resolução de Problemas” corrobora esse entendimento. O enquadramento é uma etapa fundamental do processo de formular soluções apropriadas. Além disso, “os problemas são artificiais, no sentido de que respondem a uma decisão voluntária de que existem e se resolvem. Os problemas, assim, não têm vida própria à margem dos indivíduos ou grupos que os definem” (Definición del Problema. In: Políticas Públicas. Coletânea. Vol. 1. Enap. 2007). Em suma, os problemas dependem do recorte que fazemos deles. Nesse aspecto, não se pode negligenciar a questão da agenda, de como o problema vem sendo considerado pelo governo, conforme seu apelo político, atores interessados (e seus fluxos preferenciais).

Outro indício para apoiar a detecção e o enquadramento reside na literatura sobre *foresight* sistematizado, ou futurismo. Como estudado na disciplina “Introdução ao Pensamento sobre

Futuros”, tendências gerais e sinais fracos de mudança indicam que a construção de cenários prospectivos pode tomar como fundamentos elementos que não se refiram exclusivamente ao passado. A natureza exponencialmente mutante do presente impõe uma percepção ampliada do momento para definir a abrangência ou agudeza que um problema possa vir a representar no futuro. Não é por outro motivo que as seguintes considerações podem, conjuntamente, definir um dos cenários em que o problema escolhido opera:

- demandas cada vez maiores da população, fundadas na percepção abrangente de direitos inscritos na Constituição de 1988 e no crescente sistema societal participativo, em que elementos de governança submetem o Estado ao controle cidadão; e
- recorrentes desequilíbrios orçamentários públicos e aumento da dívida, ocasionados por crises econômicas, restrições fiscais e sentimento de atingimento do teto da carga tributária e esgotamento de outras formas de financiamento sustentável do Estado.

O cenário prospectado, em relação ao recorte que se escolheu trabalhar, e a ampla consonância com os fatores citados, pode ser definido pela seguinte expressão: **há uma tendência, mas consistente, redução esperada da força de trabalho no setor público, o que deve gerar gargalos significativos nos processos que usualmente são utilizados para entregar políticas e serviços, seja em termos de qualidade ou quantidade dessa oferta.**

Os elementos comprobatórios dessa tendência e seus sinalizadores já podem ser percebidos em notícias cotidianas, com as abaixo.

- *Número de servidores federais na ativa diminui em 2018 pela primeira vez em 11 anos*
Fonte:
<https://g1.globo.com/economia/noticia/2019/04/13/numero-de-servidores-federais-na-ativa-diminui-em-2018-pela-primeira-vez-em-11-anos.ghtml>
- *Governo registra em 2019 maior redução no número de servidores na ativa em 20 anos*
Fonte:
<https://g1.globo.com/economia/noticia/2020/02/14/governo-registra-em-2019-maior-reducao-no-numero-de-servidores-na-ativa-em-20-anos.ghtml>
- *Número de servidores públicos no Brasil é inferior ao dos Estados Unidos e à média da OCDE*
Fonte:
<https://unieducar.org.br/blog/numero-de-servidores-publicos-no-brasil-e-inferior-ao-dos-estados-unidos-e-a-media-da-ocde>

O problema identificado é a exigência formalmente antagônica de um Estado que promova mais serviços e políticas públicas, mas que, ao mesmo tempo, custe cada vez menos à sociedade.

b) Diagnóstico Institucional

Para realizar um diagnóstico dessa situação-problema na Administração Pública Federal e, por extensão, em órgãos e entidades vinculadas ao Ministério da Economia, é necessário lançar mão de técnicas para evidenciar a ocorrência do fenômeno e suas potenciais repercussões.

Um modelo que pode ser utilizado é a verificação da agenda governamental para mitigação da situação. Imagine um sistema de *backcasting* reverso, em que, se encontrarmos evidências explícitas do tratamento do problema, podemos supor que o recorte dado o considera dessa forma. **Se o problema consiste na falta de pessoas para realizar tarefas e processos que tendem a ser mais numerosos com o passar do tempo, é possível que medidas estejam sendo tomadas para aumentar a eficiência dos processos, automatizar aqueles cujo conteúdo da análise ou tratamento humanos seja dispensável pelo uso de sistemas e inteligência artificial e, principalmente, se tenha a “pessoa certa no lugar certo”, por meio de algum algoritmo de *matching* entre funções e competências.** Em suma, é possível comprovar a entrada do problema na agenda governamental, ao passo em que também se comprova a orientação institucional explícita na direção da resolução.

Assim, o exercício de prospecção desses elementos concentrou-se na formulação de programas inovadores que intentam contribuir de forma isolada ou concorrente para a resolução do problema identificado, além de direcionadores estratégicos que tratem do assunto. São os apontados a seguir (**grifo nosso, para o que se mostra mais relevante**):

- **promover o desenvolvimento dos servidores públicos nas competências necessárias à consecução da excelência na atuação dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional (PNDP, 2019).**
- fomentar a ampliação dos níveis de maturidade em gestão dos diferentes órgãos e entidades componentes do Ministério da Economia (Integra, ME, 2021).
- **promover a construção de habilidades institucionais em planejamento, estratégia e governança (Integra, ME, 2021).**
- facilitar e alinhar o processo decisório - baseado em evidências (Integra, ME, 2021).
- identificar as necessidades e as oportunidades de inovação e transformação institucional (TransformaGov, ME, 2020).
- incentivar a cultura de inovação (TransformaGov, ME, 2020).
- **valorizar servidores e colaboradores e inspirá-los a inovar e modernizar o Estado (LA-BORA! Gov, ME, 2020).**
- desenhar experiências que gerem significado para os servidores (LA-BORA! Gov, ME, 2020).

- **criar ambientes de aprendizagem, diversidade e confiança criativa para estimular a inovação e modernização no poder executivo federal (LA-BORA! Gov, ME, 2020).**

No centro das políticas de adequação do corpo funcional, outro elemento probante é o desenvolvimento de matrizes de competências para o serviço público. É revelador o sinal identificado por diversos trabalhos, mormente aqueles desenvolvidos ou compilados pela Enap: as *Competências Transversais de um Setor Público de Alto Desempenho* e as *Competências de Liderança para Altos Executivos do Setor Público*, que elenca *Competências Essenciais de Liderança para o Setor Público Brasileiro*. Elas aparecem nos diagramas abaixo, assim como figuram nas publicações originais.



Competências Transversais de um Setor Público de Alto Desempenho



Competências Essenciais de Liderança para o Setor Público Brasileiro

c) Análise Ambiental

Se resta comprovada a assunção de que a administração pública federal considera o esgotamento da sua força de trabalho como um problema e está disposta a empreender esforços para corrigir ou ao menos mitigar a situação, também é necessário discorrer sobre outras análises, de caráter ambiental, para apreender que fatores são considerados como ameaças e oportunidades para o governo, quando em sua busca por essas soluções.

Uma pergunta fundamental é se o problema é relevante, ou seja, capaz de gerar impactos negativos significativos ou, com sua redução ou extinção, promover resultados positivos também consideráveis. Uma forma de verificar a “adesão” social às medidas e a possibilidade de o governo capturar capital político também pode ser realizada pelo apoio popular a determinadas medidas estruturantes. É o caso da Reforma Administrativa, que conta com uma base de aceitação considerável para um tema governamental.

- Reforma administrativa tem apoio de 69% dos que declaram conhecer a proposta, mostra pesquisa XP/Ipespe

Fonte:

<https://valorinveste.globo.com/mercados/brasil-e-politica/noticia/2021/06/11/reforma-administrativa-tem-apoio-de-69-pontos-percentuais-mostra-pesquisa-xpipespe.ghtml>

Isso pode se dar pela percepção de geração de valor público, pela desoneração “formal” da sociedade com ganhos de eficiência estatal, mas também pela defesa de elementos político-ideológicos que permeiam as decisões públicas. Obviamente, há muita assimetria informacional, especialmente crítica quanto aos resultados pretendidos pela Reforma e suas condições objetivas para alcançá-los.

Exequibilidade da Implementação

a) Prospecção de Soluções

O *Design Ágil para Inovação Social e Desenvolvimento* (PNUD; Enap, 2020), apresentado na disciplina “A Inovação como Drive Disruptivo”, é o método adotado para a definição das soluções sugeridas. Para tanto, é necessário cumprir algumas etapas que diferem do modelo tradicional de gestão de projetos. As fases a incorporar são justamente aquelas que preveem capacidades de compreensão e modificação de modelos mentais, prévia ao processo usual de início de um projeto, e a jornada ágil, que dinamiza entregas e potencializa resultados.

A primeira etapa se concentra na percepção de que parte considerável do fracasso no desenvolvimento de projetos ocorre por fatores intrínsecos, próprio de vieses e valores da equipe envolvida, mormente dos que desenham as soluções previamente, sem considerar elementos atuais por estarem entretidos com suas experiências do passado. O foco é no problema, conhecê-lo, entendê-lo, não se deixar seduzir pela “certeza” de que já se conhece as possíveis soluções. No entanto, isso não torna as propostas de resolução desprezíveis. A ideia central é que o erro sincero é desejável para se apreender o problema.

Esse novo *mindset* é expresso nas metodologias de *Design Thinking* e *Design Sprint*. Ambos assumem a tecnologia do design ágil: concentração no problema, seus dados, suas evidências, não em suas soluções, diversidade colaborativa para atrair olhares diversos sobre o problema, fortemente centrado nas pessoas para as quais o problema assim o é, e, finalmente, a formação de um espaço de colaboração aberta, de confiança criativa que não somente permite mas estimula o erro como aprendizado.

b) Prototipagem, Teste e Evolução

Como descrito no modelo adotado, o *Design Ágil*, o foco não está no desenvolvimento das soluções, que podem ser muitas, variadas e até concorrentes. Como problemas muito complexos são mutantes e multivariados em suas conexões, capturar o que trata de forma minimamente eficaz essa miríade de coisas é comprovadamente improdutivo, ineficiente e não

resolve a situação. Ter boas ideias acerca do problema pode conformar uma “banda” para as soluções, que as fazem ter chances muito maiores de sucesso. É a chamada Jornada Ágil.

Com base no mapa do sistema, será possível produzir uma etapa subsequente de ideação de soluções e abordagens, após a manifestação explícita das sugestões e da ponderação operada pela diversidade de pontos de vista. Com o rol de possíveis soluções, inicia-se a fase de prototipagem, ou seja, modelagem “real” que precisa levar em conta a experiência do sujeito do problema (o usuário do serviço, o beneficiário da política, em suma, o cidadão). Em seguida, realiza-se a testagem dos protótipos que se mostrem previamente mais efetivos. Por fim, após a adoção da prática em alguma escala, é necessário cuidar da evolução de cada solução ao longo do tempo, o que lhe confere sustentabilidade.

Esses fatores combinados, tornam o modelo consideravelmente exequível, tanto pela formatação de protótipos de baixa e média fidelidade, muito baratos e rápidos de serem desenvolvidos, como pela possibilidade recorrente de novamente prototipar e testar (voltar à prancheta), dado à farta coleção de insumos informacionais que a concentração no reconhecimento do maior número possível de aspectos relevantes do problema foi capaz de produzir.

Afora todos os cuidados e providências elencados ao longo do documento, a implementação dos protótipos escolhidos (*drivers* de solução) deve se cercar dos elementos e mecanismos para gestão da mudança, como apresentado na disciplina “Condução da Mudança”. Os valores, a cultura geral, institucional e das pessoas, além das resistências próprias e legítimas em relação às mudanças em geral, precisam ser consistentemente endereçadas.

Rol de Possíveis Soluções

Como o modelo adotado prevê a adoção de metodologias ágeis, calcadas em ciclos rápidos de prototipagem e teste, conforme preconiza a Gestão da Inovação, as soluções apresentadas podem ser experimentadas sem grandes custos de recursos (pessoas, tempo e dinheiro), que testadas e comprovadamente causadoras de impactos positivos significativos, podem ser ampliadas e gerar ganho pela escala, tanto em termos de economicidade quanto de efetividade.

Desse modo, um potencial Plano de Ação, orientado à solução do problema, pode contar com uma ou mais soluções elencadas no quadro abaixo, testadas isoladamente ou em conjunto.

Mecanismo (modelo, ferramenta, método)	Impacto Esperado	Indicador de Mensurabilidade	Tempo de Verificação (Maturação)	Riscos Associados (e Mitigação)
Estabelecer equipes volantes	Apoio para equipes que possuem demanda sazonal de atividades	Nº de servidores supridos	Logo após término do trabalho sazonal	Lacuna de conhecimento para execução dos trabalho

				➡ plataforma de treinamento
Aperfeiçoamento da legislação de forma a contar experiência anterior ao cargo para fins de progressão	Atração e retenção de profissionais experientes a fim de substituir os servidores aposentados	Nº de anos de experiências profissional média dos novos servidores	Anual	Necessidade de alteração da legislação ➡ alinhamento e esclarecimento dos tomadores de decisão
Programa permanente de mobilidade, inclusive com permuta voluntária entre servidores	Maximização do trabalho desenvolvido por cada servidor, ampliação do rol de atividades do servidor	Nº de servidores rotacionados + nº de permutas realizadas	Bimestral	Resistências dos coordenadores ➡ esclarecimento que o mecanismo é ganha-ganha
Rodízio (permuta) compulsória entre Coordenadores-Gerais	Oxigenação e integração entre as coordenações	Nº de Permutas	Anual	Resistências dos coordenadores ➡ esclarecimento do ganho para a instituição e para o próprio coordenador
Processos seletivos unificados para funções de confiança, realizados com base em cadastro de servidores	Melhorar a alocação de pessoal, dado que a seleção será com base em critérios técnicos e afinidade dos servidores com as áreas de trabalho	Nº de vagas preenchidas por meio do uso do cadastro	Anual	Não utilização do cadastro pelas áreas demandantes e pelos servidores interessados ➡ após realização de experiência piloto, vincular vagas técnicas à realização de seleção pelo cadastro
Cessão de servidores, por tempo determinado, entre gerências, coordenações ou subsecretarias, a pedido do servidor (<i>job rotation</i>)	Permitir que o servidor conheça o trabalho real em outras área, mesmo sem experiência prévia (esse tempo contaria como experiência em processo seletivo para cargo de confiança para a área)	Nº de servidores em <i>job rotation</i>	Bimestral	Resistência de coordenadores gerais ➡ validar por meio de programa-piloto (MVP)

<p>Programa permanente de treinamento dentro de cada gerência / coordenação (modelo de educação à distância do tipo Coursera)</p>	<p>Estabelecer uma forma rápida, eficiente e autoinstrutiva de forma a reduzir o custo de treinamento e realocação de servidores</p>	<p>Nº de processos operacionais documentados e com módulos para treinamento desenvolvidos</p>	<p>Semestral</p>	<p>Resistência à autoinstrução ➔ Desenvolver uma plataforma de cursos e atividades de treinamento com um modelo de gamificação com incentivos reais para a participação</p>
<p><i>Job rotation</i> entre gerências da mesma coordenação</p>	<p>Permite ao servidor uma visão mais abrangente do trabalho além de evitar lacunas de conhecimento</p>	<p>Nº de servidores em <i>job rotation</i> (limitar aos servidores interessados)</p>	<p>Trimestral</p>	<p>Resistência de coordenadores e gerentes ➔ advogar pelas vantagens do <i>job rotation</i> como ferramenta de retenção de talentos</p>
<p>Tornar o teletrabalho uma política permanente</p>	<p>O teletrabalho, total ou parcial, é uma ferramenta efetiva de retenção de talentos e redução de <i>turnover</i></p>	<p>Nº de servidores em teletrabalho ÷ total de servidores</p>	<p>Trimestral</p>	<p>Alguns servidores preferem o trabalho presencial ➔ Mostrar que a política reduz o <i>turnover</i> e prover, dentro do possível, as condições físicas para o exercício do teletrabalho</p>
<p>Registro de estimativa de custo por reunião em ata</p>	<p>Reduzir o tempo empregado em reuniões para eficiência no uso de recursos humanos com fomento à cultura de eficiência e foco em resultados</p>	<p>Duração de reunião em horas X número de participantes X valor a ser estabelecido em cada órgão como custo por hora de suas carreiras</p>	<p>Trimestral</p>	<p>Evitação do registro ➔ Normativo que regulamente o registro do custo de reuniões em ata.</p>