

EIXO 3 – ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

D3.7 – Gestão Estratégica nas Organizações Públicas (32h)

Professores: Gabriela Lotta e José Carlos Vaz

24, 28, 29 e 30 de novembro de 2011

Objetivos

- Desenvolver uma visão estratégica da gestão de recursos, processos e interações e arranjos de gestão para a ação governamental

Programa

- Conceito de organizações e componentes organizacionais: arquitetura, recursos humanos, estratégia, processos e tecnologia
- Relação entre organizações e políticas públicas
- Arquitetura organizacional: conceitos, variáveis, tipologia de modelos e redes interorganizacionais

Programa

- Recursos Humanos: gestão estratégica, competências e planejamento da força de trabalho
- Estratégia organizacional: conceitos, alinhamento estratégico e monitoramento do desempenho
- Processos e Tecnologia da Informação

Avaliação

- Exercício:
 - Desenvolvido em 3 etapas ao longo da disciplina
 - Seleção de uma organização
 - Análise a partir de roteiro com os tópicos da aula
 - Nota: avaliação do trabalho escrito

Parte 1: Organizações

- Conceitos
- Componentes
- Papel para implementação das políticas públicas

Organizações: Conceitos

- “As organizações são unidades sociais (ou agrupamentos humanos) intencionalmente construídas e reconstruídas a fim de atingir objetivos específicos. Incluem-se as corporações, os exércitos, as escolas, os hospitais, as igrejas e prisões; excluem-se as tribos, classes, grupos étnicos e as famílias”. (Etzioni, 1984).
- “As organizações são fenômenos socialmente construídos, produtos de visões, idéias, normas e crenças das pessoas a ela ligadas e dependentes de suas ações criativas” (Morgan, 2002).

Organizações: Conceitos

“Uma organização é uma coletividade com uma fronteira relativamente identificável, uma ordem normativa (regras), níveis de autoridade (hierarquia), sistemas de comunicação e sistemas de coordenação dos membros (procedimentos); essa coletividade existe em uma base relativamente contínua, está inserida em um ambiente e toma parte de atividades que normalmente se encontram relacionadas a um conjunto de metas; as atividades acarretam consequências para os membros da organização, para a própria organização e para a sociedade”

(HALL, 2004, p.30)

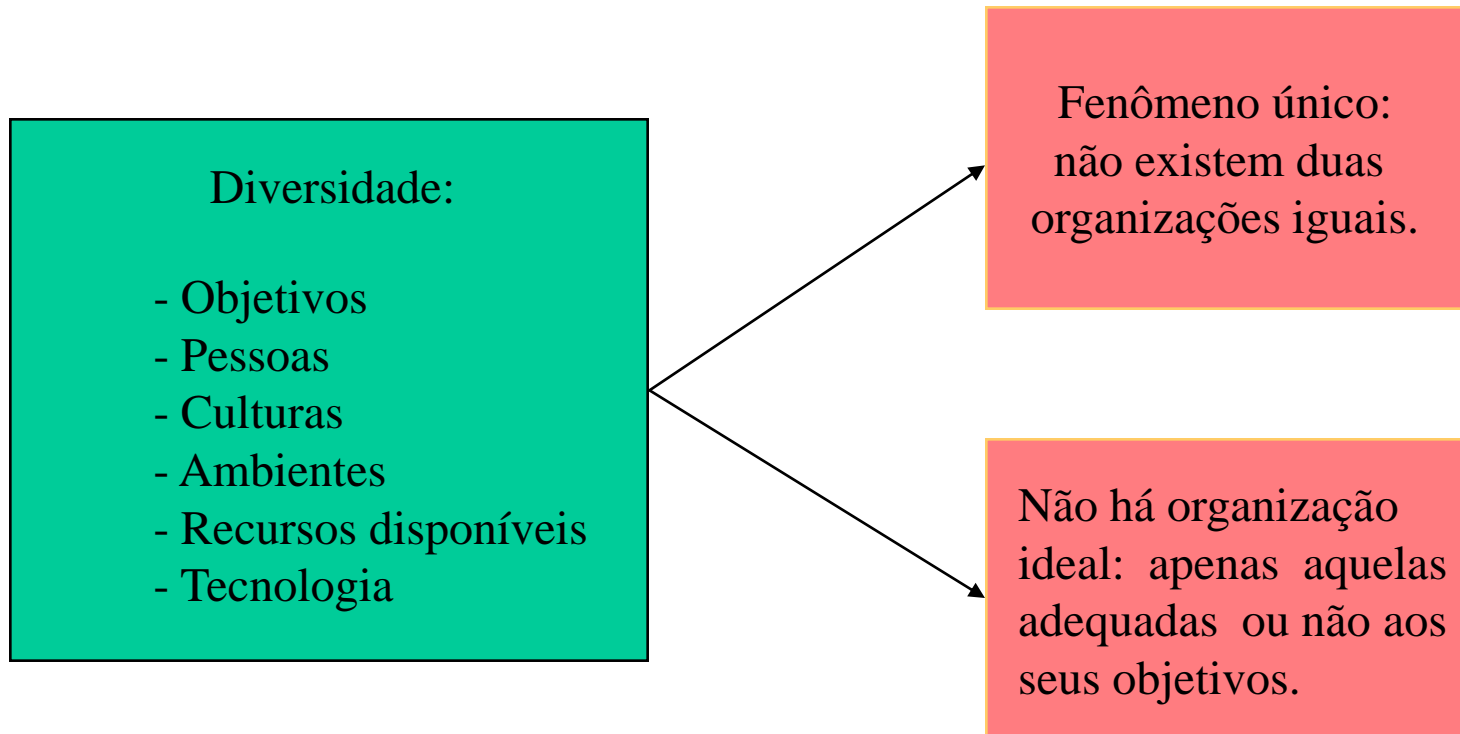
Fenômeno social:

- Não existem organizações sem pessoas.
- Interações interpessoais.
- Relação com o ambiente social.

Organismo dinâmico:

- Objetivos se transformam.
- Meios de atingir os objetivos são modificados.
- Reação constante ao ambiente.
- Pessoas transformam as organizações.
- Uma organização nunca é uma unidade pronta e acabada.

Não existe organização ideal:



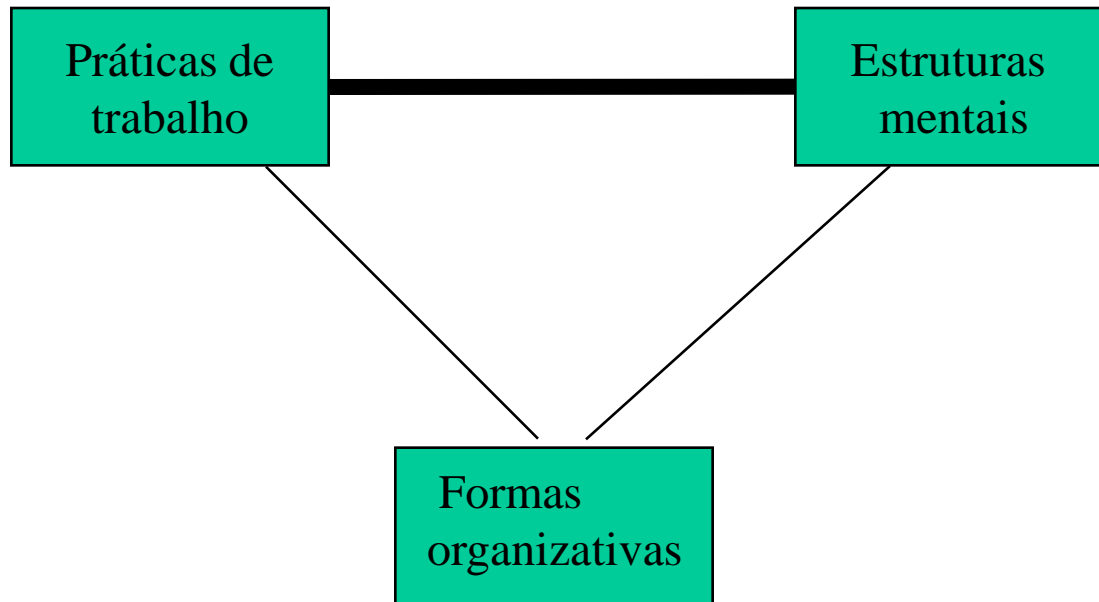
Organizações: Componentes

- Uma organização é composta por
 - Arquitetura organizacional - organograma, limites verticais e horizontais, distribuição de funções e tarefas, etc.
 - Recursos Humanos e Cultura organizacional – pessoas, competências, valores compartilhados
 - Processos - rotinas, atividades, formais e informais
 - Tecnologia da Informação

O que determina o desempenho de uma organização?

O triângulo organizacional

(adaptado de Carlos Matus)



Estruturas mentais

- Cultura organizacional
- Interação de indivíduos
- Interação de grupos
- Convivência de distintos objetivos particulares no interior da organização

Práticas de trabalho

- Divisão de trabalho
- Organização do trabalho
- Planejamento
- Delegação
- Controle

Formas organizativas

- Divisão de poder
- Autoridade e responsabilidade
- Normatização
- Padrões de relação com o ambiente

Qual é a especificidade das organizações públicas?

- Interesse público
- Propriedade pública
- Controle externo
- Missão de caráter institucional, político e social
- Instrumento de políticas públicas
- O peso da lei

Organizações e Políticas Públicas

- As organizações da AP são o locus mais importante de implementação das políticas públicas.
- A implementação é um palco ativo de negociação e barganha entre agentes e beneficiários.
- Atores centrais: burocracia e redes de implementação (legislativo, organizações não governamentais, sociedade civil, etc)

Parte 2: Arquitetura Organizacional

- Conceitos
- Variáveis
- Tipologia
- Redes interorganizacionais

Modelos e Estruturas de Gestão

- Em qualquer abordagem, modelos e estruturas de gestão das organizações são centrais para garantir seu funcionamento.
- “A arquitetura das organizações pressupõe entender como se dão os procedimentos, processos gerenciais e rotinas oficiais e não oficiais, formais e não formais das organizações. Também significa estabelecer como as informações são coletadas e transmitidas, como as decisões são tomadas, os recursos alocados, o desempenho monitorado, as atividades são controladas e recompensadas” (Elsevier).

Importância dos Modelos e Estruturas de Gestão

- Garantir a articulação entre as diferentes práticas e processos, projetando os resultados da organização como fruto do planejamento.
- Permitir alinhamento entre os elementos da gestão, as estratégias e o ambiente no qual a organização está inserida (Harrison e Shirom, 1999).
- Três funções básicas das estruturas de gestão:
 - Produzir resultados e atingir metas
 - Regular a influência das variações individuais na organização
 - Cenário onde o poder é exercido, decisões são tomadas e atividades são realizadas

Importância da Arquitetura Organizacional

- A escolha da estrutura e modelos de gestão adequados pode garantir que a organização atinja seus resultados da melhor maneira possível.
- Modelos de gestão e estrutura organizacional nunca são neutros: são frutos de decisões. “A estrutura deve ser entendida como uma opção” (Motta, 2007).
- A mudança da percepção das organizações também se reflete na mudança da visão dos modelos e estruturas de gestão.
- Mudança de enfoque: modelos mais rígidos e estáveis para modelos mais variáveis e adaptáveis.

Variáveis dos Modelos de Estrutura e Gestão

1) Nível de horizontalização:

- Maneira como as tarefas desempenhadas são subdivididas
- Se reflete no número de divisões, departamentos ou unidades em uma organização

2) Nível de hierarquização

- Maneira como as funções são divididas em níveis hierárquicos
- Se reflete no número de níveis existentes na estrutura vertical

Variáveis dos Modelos de Estrutura e Gestão

3) Grau de Centralização

- Maneira como os processos e as atividades são delegadas
- Se reflete no número de pessoas envolvidas nas tomadas de decisão

4) Dispersão Geográfica

- Maneira como a organização está dispersa em níveis geográficas
- Se reflete no número de estruturas descentralizadas e espalhadas geograficamente que realizam as mesmas funções

Variáveis dos Modelos de Estrutura e Gestão

5) Nível de detalhamento, controle e autonomia da organização

- Maneira como a organização tem seus processos detalhados, institucionalizados e controlados
- Se reflete no grau de autonomia das pessoas e divisões da organização

6) Foco da organização

- Representa qual o foco central da organização: seus processos, resultados ou funções

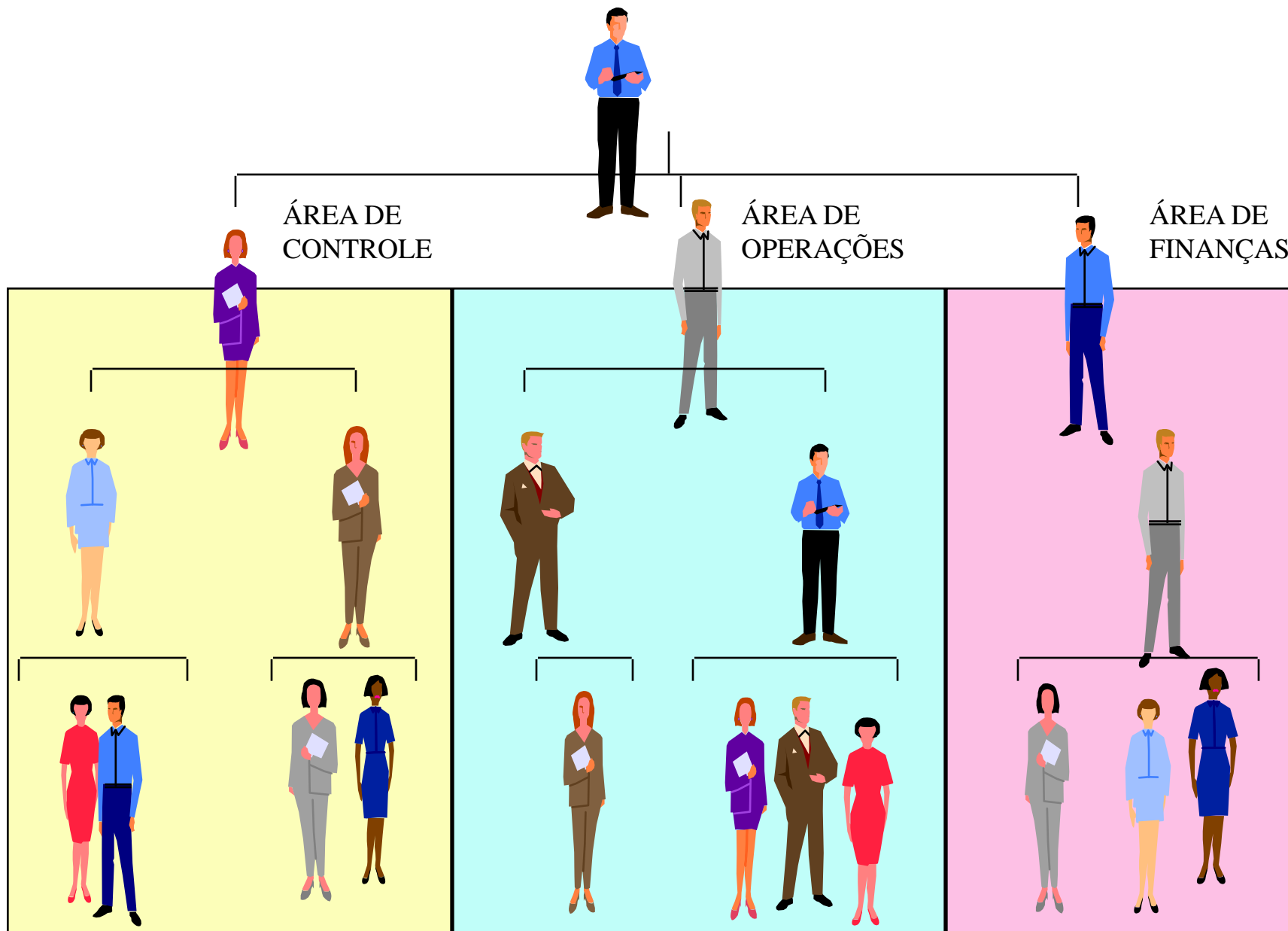
Modelos de Estrutura e Gestão

- 3 Modelos mais comuns:
 - Burocrático ou Funcional
 - Por Processos
 - Por Programas ou Projetos

Modelo Burocrático ou Funcional

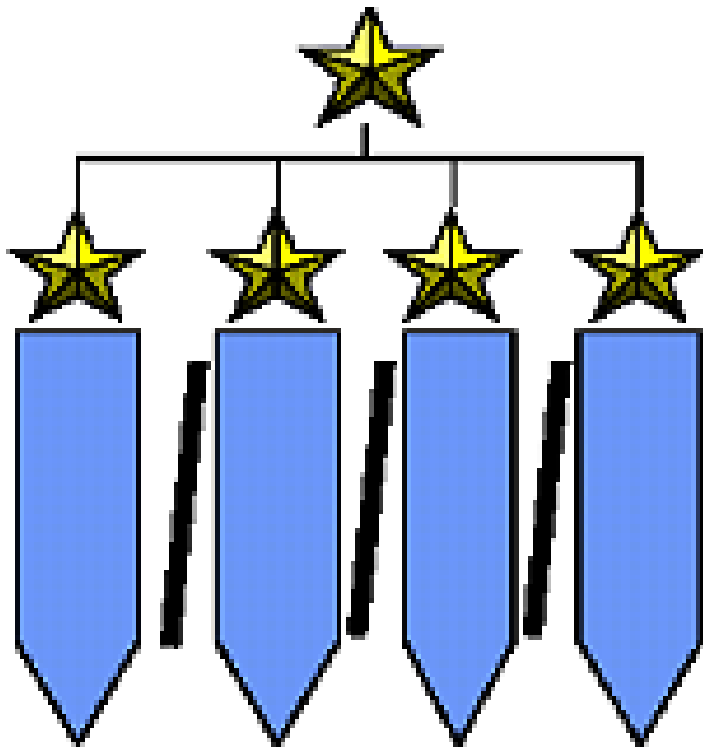
- Modelo mais antigo e comum de gestão das organizações
- Organizações entendidas como estáticas, previsíveis e constantes
- Divisão de tarefas e de poder
- Controle rígido das atividades
- Alto nível hierárquico, centralização, baixa autonomia e auto controle

Modelo Burocrático ou Funcional



Estrutura Funcional

PROBLEMAS DA ESTRUTURA FUNCIONAL:



- Foco nas Funções (Departamentos - Feudos)
- Otimização dos Feudos X Otimização da Organização
- Muitos “espaços em branco”
- Foco nos procedimentos internos, normas, autoridade, hierarquia, etc.

PODER EXECUTIVO FEDERAL

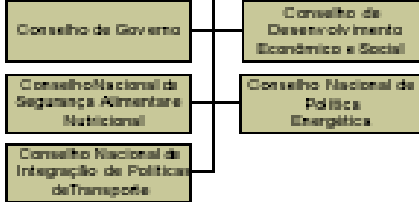
PRESIDENTE DA REPÚBLICA

VICE-PRESIDENTE DA REPÚBLICA

ÓRGÃOS DE CONSULTA



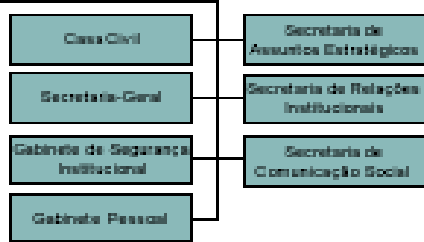
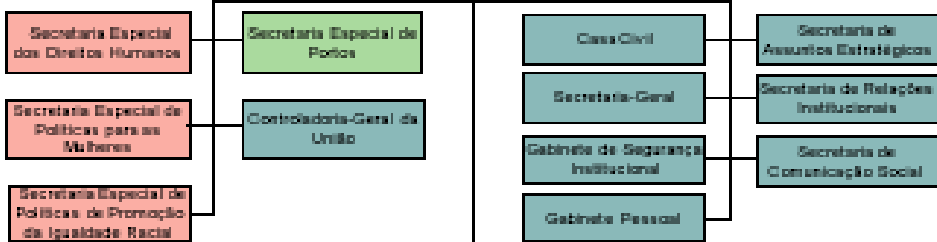
ÓRGÃOS DE ACESSORAMENTO



DIREITO E MEDIATO



ÓRGÃOS ESSENCIAIS DA PRESIDÊNCIA



SOCIAL

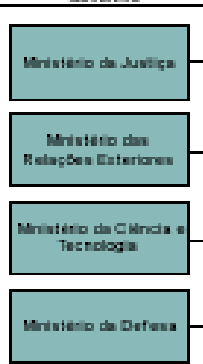
MINISTÉRIOS



INFRAESTRUTURA



GOVERNO



MINISTÉRIOS

ECONÔMICO



Gestão Funcional

- Benefícios e Desvantagens?

Estrutura por Processos

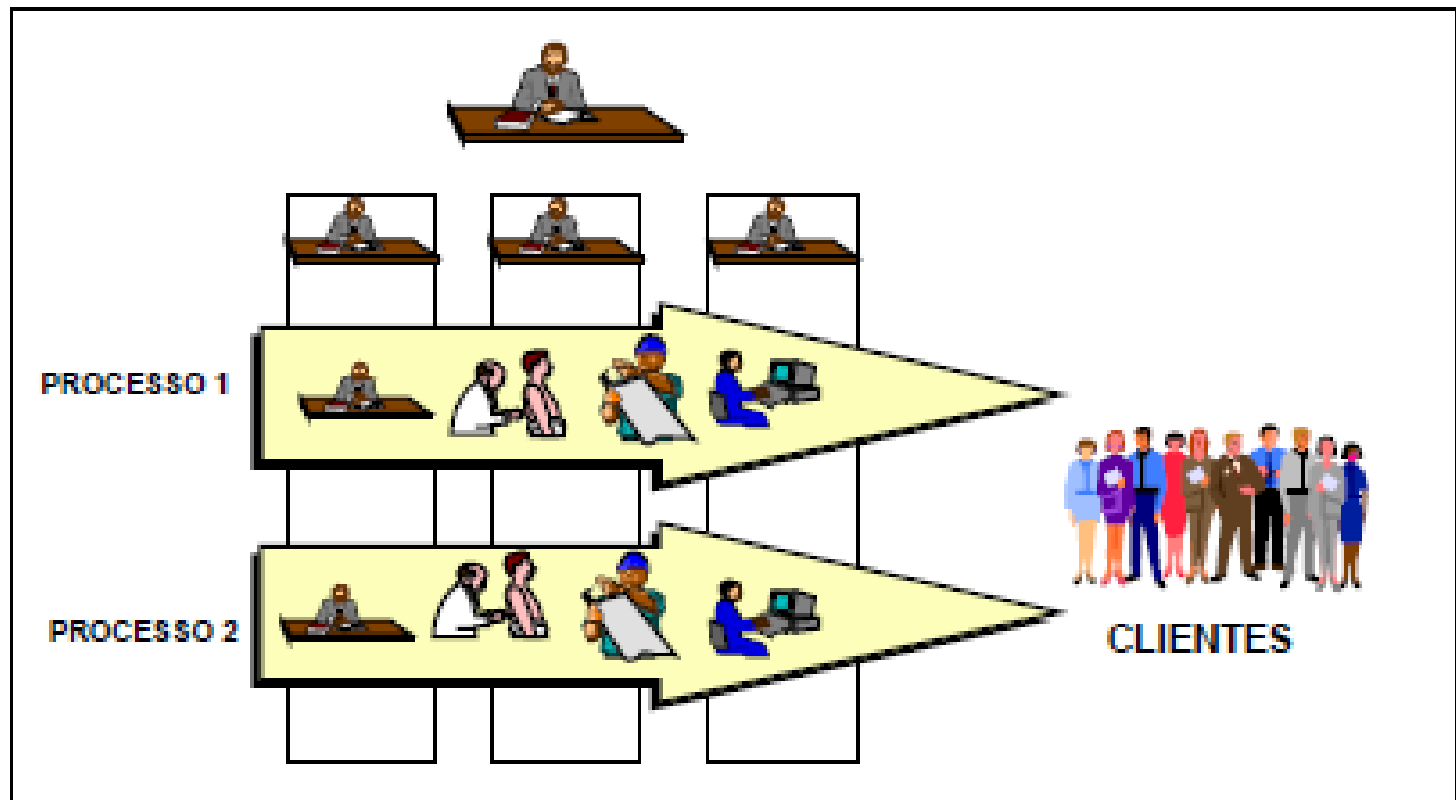
- Foco nos clientes (e cidadãos)
- Tomada de decisão compartilhada
- Agrupamento de atividades e redução de fluxos
- Redução de re-trabalhos
- Agilidade nas respostas

“Emprega objetivos externos, os empregados e recursos são agrupados para produzir um trabalho completo e a informação segue diretamente para onde é necessária, sem o filtro da hierarquia”.

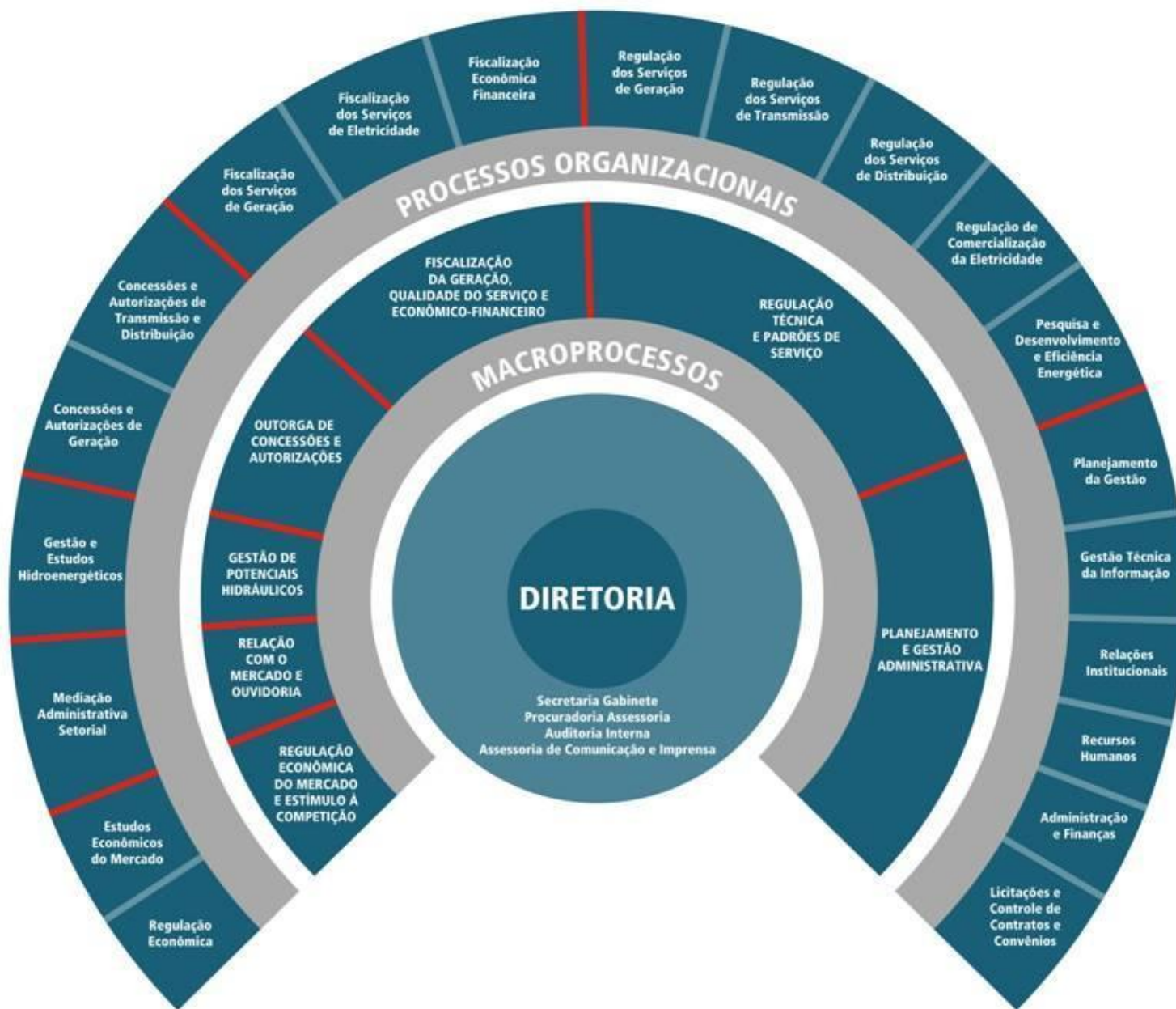
(GONÇALVES, 2000)

Estrutura por Processos

A abordagem de Processos cruza as funções para focalizar o cliente



Árvore de Processos - Aneel



Gestão por Processos

- Benefícios e Desvantagens?

Limites da Gestão por Processos

- A gestão por processos é voltada às rotinas organizacionais
- Ela cria novas estruturas ou “formas de fazer” na organização
- Dificuldade de implantar em projetos que envolvam mais de uma organização
- São muito complexas para o caso de ações mais temporárias

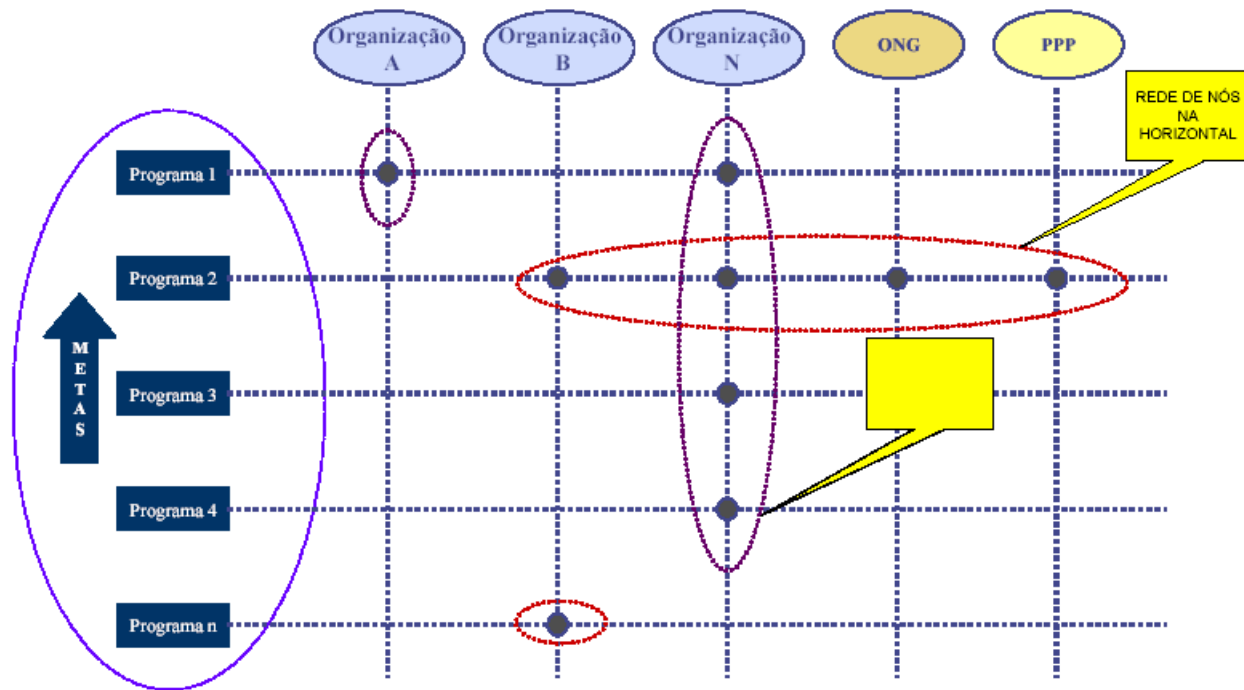
Gestão por Programas ou Projetos

- Voltada para ações que envolvam mais de uma organização ou ente federativo
- Enfoque nas ações temporárias ou com menor grau de institucionalização
- Costumam conviver com as estruturas formais das organizações
- Criam-se formas próprias de gestão, divisão de trabalhos e monitoramento

Gestão por Programas e Projetos e as Redes Interorganizacionais

- Podem ser Programas ou Projetos:
 - Intraorganizacionais
 - Interorganizacionais
 - Intergovernamentais
 - Com base territorial

Gestão por Programas ou Projetos

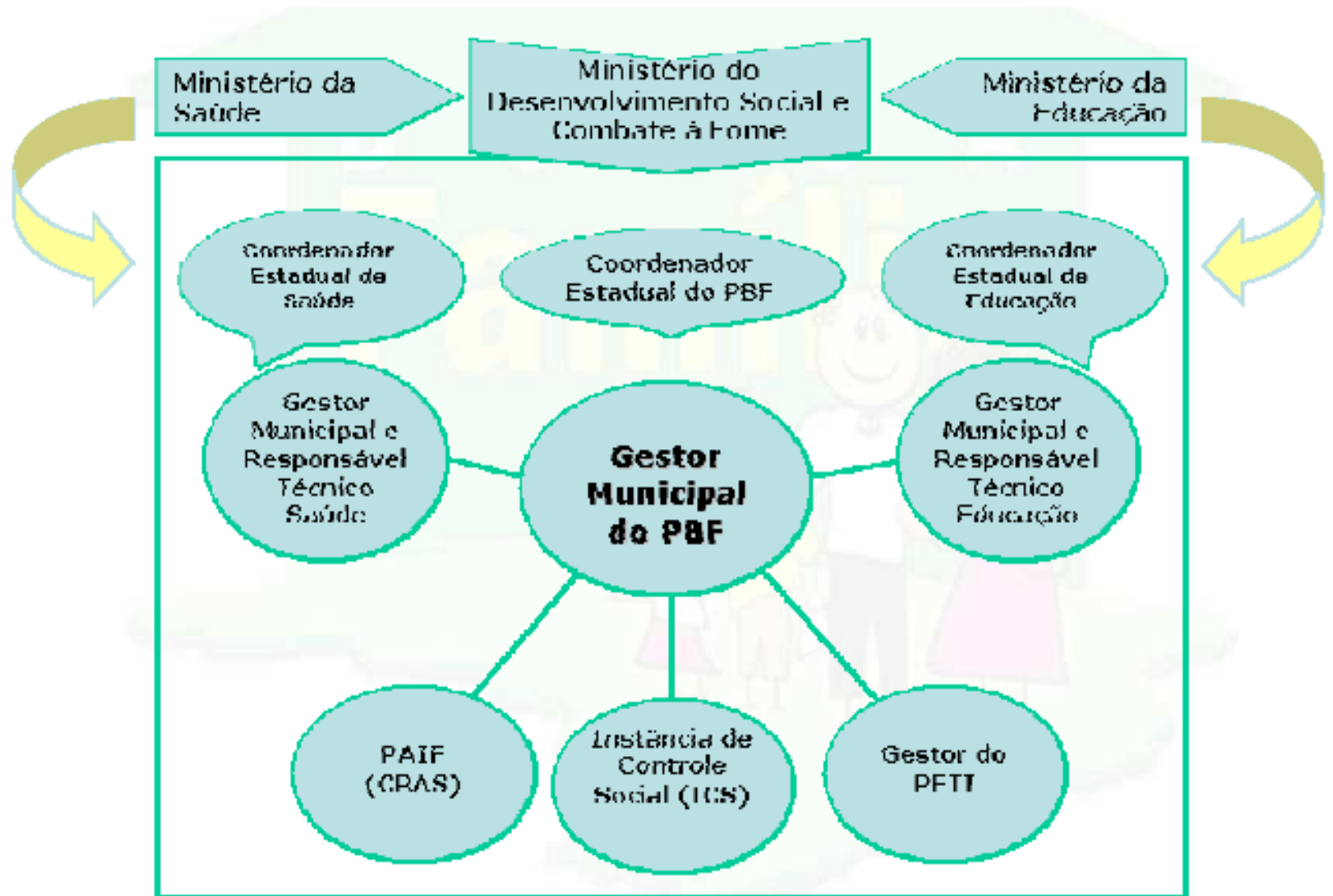


Ex: Territórios da Cidadania

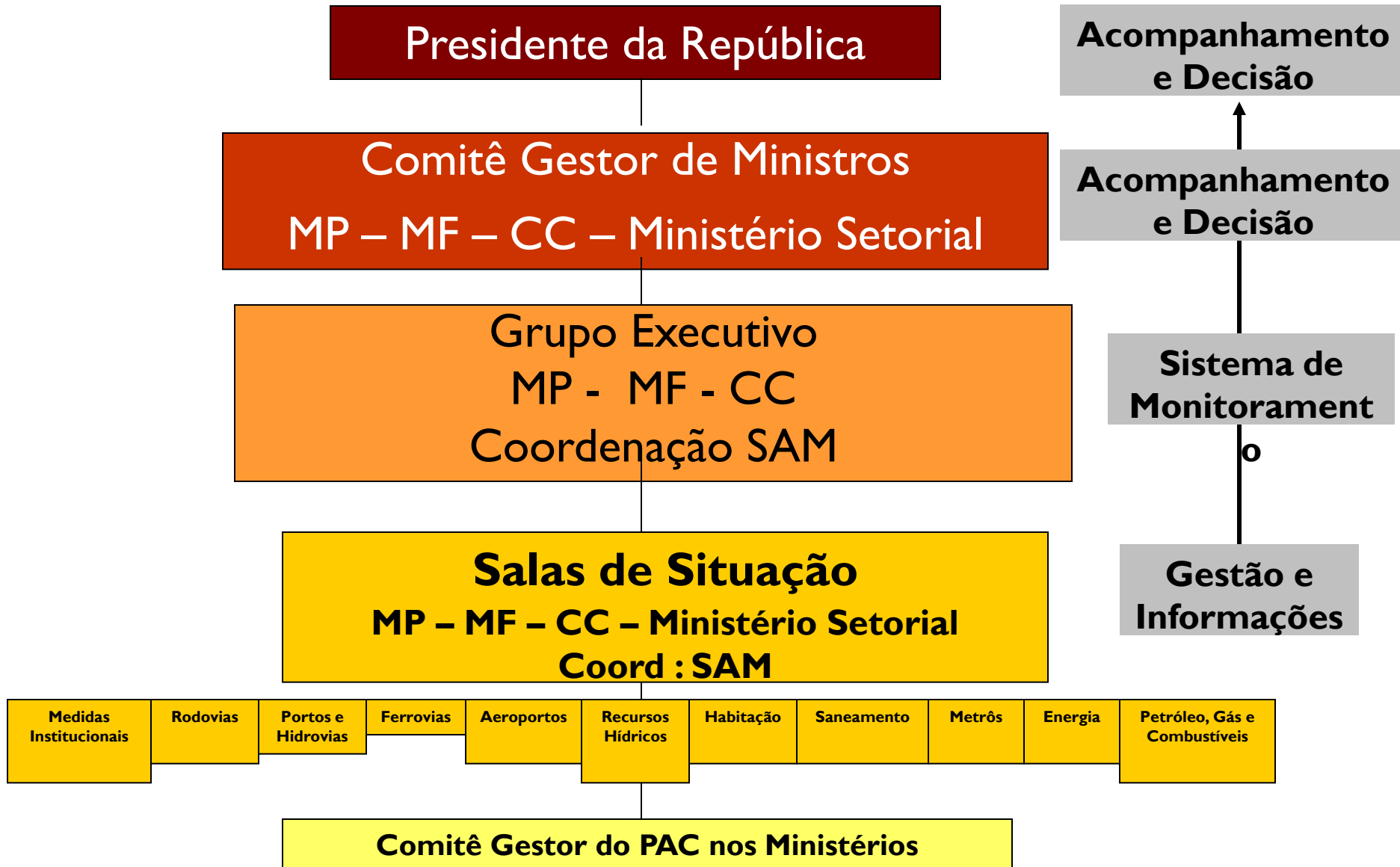
Envolve : 22 Ministérios, mais de 1800 municípios



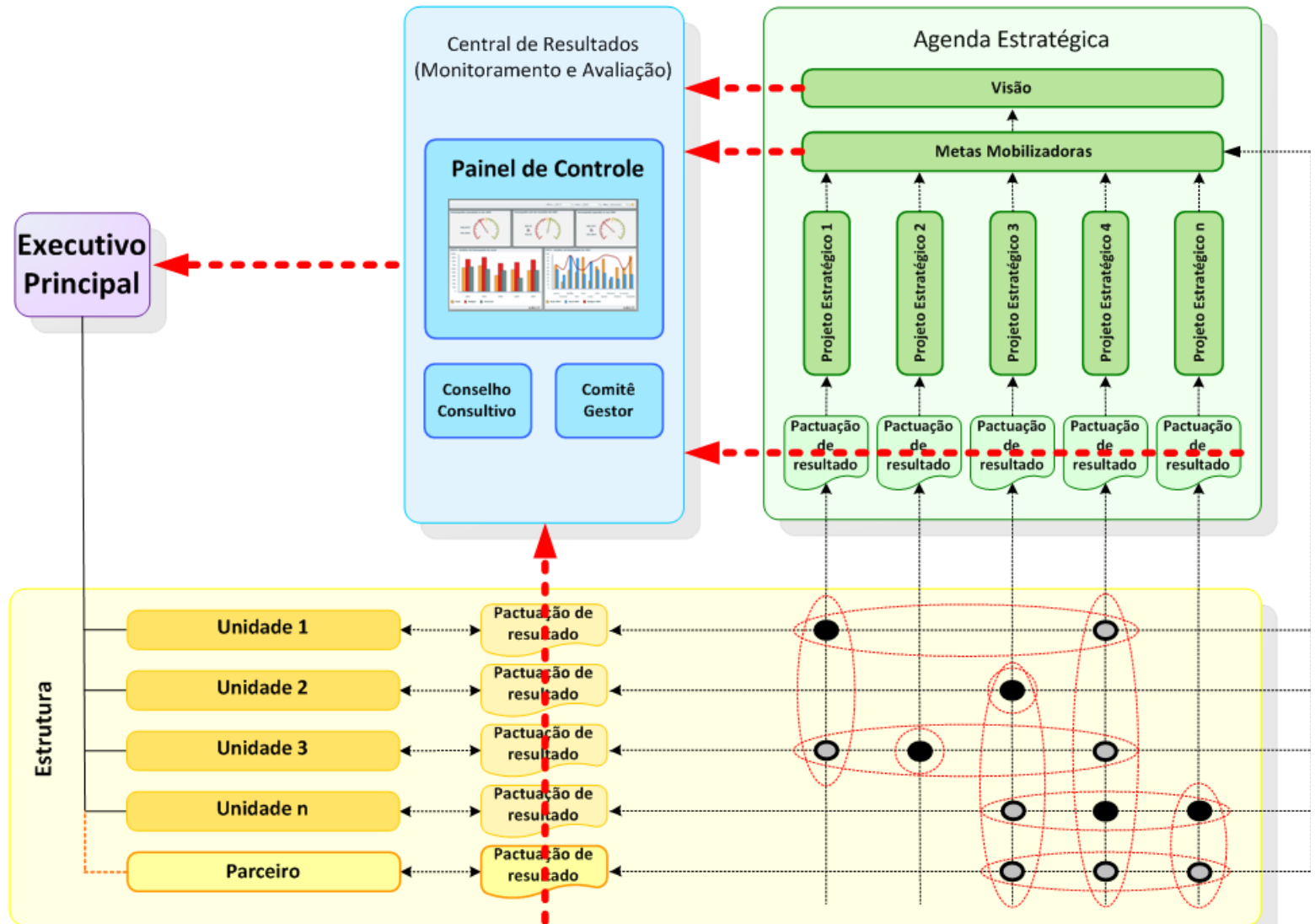
Ex: Bolsa Família



Ex: PAC



Ex: Ministério da Saúde



Gestão por Programas ou Projetos

- Benefícios e Desvantagens?

Comparação entre os Modelos

| TIPO | Horizont. | Hierarq. | Centraliz. | Dispersão Geográfica | Autonomia e Controle | Foco |
|------------------------------|---------------------------------|------------|-----------------|-----------------------------------|-------------------------------------|--------------------------------------|
| Funcional | Pode ser variável | Vertical | Centralizada | Variável, mas normalmente e baixa | Baixa autonomia Alto controle | Funções |
| Processos | Integra as unidades horizontais | Horizontal | Descentralizada | Variável | Alta autonomia Controle variável | Processos e Resultados |
| Programas ou Projetos | Integra as unidades horizontais | Horizontal | Descentralizada | Variável | Alta autonomia Baixo controle | Resultados dos programas ou projetos |

Critérios para Diagnóstico e Escolha – Variáveis de Contexto

- Demanda:
 - Demografia dos beneficiários dos serviços
 - Perfil (etário, gênero, raça, cultura, etc.)
 - Distribuição geográfica da demanda
- Custos e Receitas:
 - Receita dos serviços
 - Receita orçamentária
 - Custos de tecnologia
 - Custos de mão de obra

Critérios para Diagnóstico e Escolha – Variáveis de Contexto

- Legislação
- Contexto macroeconômico
 - Infraestrutura (comunicação, transporte, internet, etc.)
 - Crescimento econômico
- Agendas:
 - Agências internacionais
 - Agenda política eleitoral
 - Agenda política local
- Federalismo:
 - Papel dos entes federativos na política
 - Como melhorar a relação com eles

Critérios para Diagnóstico e Escolha – Variáveis de Contexto

- Legislação que rege as políticas e a organização
 - Legislações mais rígidas ou flexíveis:
 - Legislações já prevêm algum modelo de gestão
 - Como a legislação considera a relação entre os órgãos que participam da política
- Nível de institucionalização:
 - Organizações e políticas com maior ou menor institucionalização
 - Regras formais e informais
 - Papel da cultura organizacional
- História da organização ou das políticas:
 - História ajuda a compreender o que pode, ou não, dar certo

Critérios para Diagnóstico e Escolha – Variáveis Internas

- Cultura organizacional:
 - Cultura pode ser mais ou menos receptiva a mudanças
 - Padrões cristalizados pela cultura organizacional
 - Comprometimento
 - Clima organizacional
 - Top down ou participativa
- Produtividade e resultados desejados:
 - Resultados mais padronizados ou mais flexíveis
 - Nível permitido de criatividade e adaptação (considerar legalidade, impessoalidade e universalidade)
- Comunicação e conflitos:
 - Modelos podem reduzir ou ampliar os conflitos e dificuldade de comunicação
 - Considerar especialmente a relação com os implementadores e no caso dos Sistemas Nacionais

Critérios para Diagnóstico e Escolha – Variáveis Internas

- Grau de autonomia, controle e discricionariedade
 - Limite da autonomia a partir da legislação e dos resultados necessários
- Necessidade e capacidade de monitoramento:
 - Controle e monitoramento
 - Descentralização das ações
- Demografia das organizações:
 - Número e perfil dos funcionários
 - Implicações dos modelos para este perfil e sua capacidade (gestão por competências)
 - Rotatividade

Critérios para Diagnóstico e Escolha – Variáveis Internas

- **Localização geográfica:**
 - Como e onde a organização está em termos geográficos
 - Organizações com representações nos estados
 - Relações federativas
- **Governança:**
 - Modelos que promovam maior governança
 - Quem são os atores que já participam e os que deveriam participar

Parte 2: Recursos Humanos

- Gestão Estratégica de RH
- Competências
- Planejamento da Força de Trabalho

Organizações e Recursos Humanos

- Os resultados da organização são dependentes de como as pessoas atuam. Para tanto, os sistemas de gestão das pessoas precisam contribuir para que a organização produza e obtenha resultados.
- Os resultados das organizações dependem de duas maneiras das pessoas:
 - 1) Dimensionamento do quadro (quantitativo e qualitativo) às necessidades da organização;
 - 2) Conduta das pessoas em seu trabalho.

Organizações e Recursos Humanos

- Finalidade de gestão de RH: adequar as pessoas à estratégia da organização para que a produção de resultados esteja de acordo com as finalidades buscadas
- RH vista como parte da estratégia:
 - Longo prazo
 - Proximidade da alta administração
 - Alinhamento com os demais componentes organizacionais

Tendências Recentes na Gestão de RH (LONGO, 2010)

- 3 Impulsos:
 - 1) Descentralização da gestão de RH
 - 2) Flexibilidade nas práticas de gestão de pessoas
 - 3) Mudanças no campo das relações laborais.
- Mudanças motivadas por esses impulsos:
 - Transferência da responsabilidade para as organizações e linha executiva, com enfoque de se construir responsabilidade pelos resultados.
 - Mudança do papel dos serviços centrais que passaram a adotar uma função de consultor, e não mais de controle (ex: ENAP no PNDP)
 - Fortalecimento da figura de Dirigentes Públicos
 - Implantação de sistemas de Gestão por Competências

Gestão por Competências

- Modelo de gestão de pessoas que considera suas competências (Conhecimentos, Habilidades e Atitudes) como estratégicos e centrais para o desempenho da organização
- Depende de um ambiente organizacional na qual a valorização e o desenvolvimento profissional sejam recursos estratégicos da organização (REIS, 2009).

Gestão por Competências

- Convergência entre:
 - Competências individuais
 - Objetivos organizacionais
- *Definir objetivos*
- *Mapear competências existentes*
- *Suprir eventual déficit (gap)*
- *Avaliar a entrega (mobilização da competência)*
- *Compensar pessoas segundo sua contribuição*



Requisitos para Gestão por Competências (LONGO, 2004)

- planejamento da estrutura de postos de trabalho;
- elaboração do perfil dos profissionais necessários considerando qualidades pessoais;
- construção de instrumentos de seleção adequados e recrutamento e seleção baseados em competência;
- existência de órgãos de seleção técnicos e especializados;
- investimento em formação como uma ferramenta estratégica e planejada;
- desenho de carreiras horizontais, não hierárquicas;
- ênfase no desempenho e desenvolvimento de capacidades como critérios para promoção e carreira;
- aplicação de sistemas de avaliação de desempenho menos formais, mais personalizado e mais dirigido ao desenvolvimento.