

Referência:
CPA-020-2006



MINISTÉRIO DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA
INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS ESPACIAIS

Versão:
1.0

Status:
Ativo

Data:
05/setembro/2006

Natureza:
Aberto

Número de páginas:
11

Origem:
GT10 – Modelos

Revisado por:
xxx

Aprovado por:
xxx

Título:
Versão preliminar do estudo do GT10 – Alternativas de modelos institucionais e gerenciais

Lista de Distribuição

Organização	Para	Cópias
INPE	Grupos Temáticos, Grupo Gestor, Grupo Orientador, Grupo Consultivo e participantes do Workshop Intermediário do Planejamento Estratégico	

Histórico do Documento

Versão	Alterações
1.0	Versão elaborada pelo GT-10.

1. Introdução

Este estudo tem como objetivo identificar oportunidades de adequação do modelo institucional e do modelo gerencial para o INPE, atendendo a requisitos de eficiência, qualidade e transparência, visando a construção da competitividade institucional de longo prazo no cumprimento de sua missão. O estudo se desenvolve em três aspectos:

- Descrição do modelo institucional atual do INPE, identificando as vantagens e limitações associadas;
- Análise dos atuais procedimentos gerenciais nas diferentes áreas do INPE, em seus dois componentes: mandatório e estratégico;
- Avaliação de alternativas de modelos institucionais e gerenciais que podem ser aplicados ao INPE.

2. Modelo Institucional Atual

O INPE é um órgão público vinculado ao Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT) por meio da Subsecretaria de Coordenação das Unidades de Pesquisa (SCUP), subordinada à Secretaria Executiva do MCT. O INPE é uma instituição que faz parte da Administração Direta, que é constituída pelas instituições de direito público exclusivo, subordinadas à Administração Central. O acompanhamento e avaliação das atividades científicas, tecnológicas e gerenciais do INPE são feitos através de um Termo de Compromisso de Gestão (TCG) que a instituição mantém com o MCT.

O INPE atua como órgão executor de recursos orçamentários que são determinados segundo as ações do Plano Plurianual (PPA). Atualmente, o INPE desenvolve suas atividades através da participação nos seguintes programas e ações do governo:

- Programa Nacional de Atividades Espaciais;
- Ciência, Tecnologia e Inovação para Natureza e Clima;
- Promoção da Pesquisa e do Desenvolvimento Científico e Tecnológico;
- Prevenção e Combate ao Desmatamento, Queimadas e Incêndios Florestais;
- Ação de Apoio Administrativo.

O atual modelo institucional do INPE está apoiado nos princípios básicos que devem pautar a administração pública: **legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência**. Contudo, ao longo dos anos, a aplicação deste modelo tem sido vítima de uma crescente burocratização e conseqüente ineficiência, decorrente da perda dos muitos graus de liberdade para a gestão dos meios essenciais ao cumprimento da missão institucional. Esta situação sugere uma necessidade de mudança no modelo institucional do INPE, eventualmente, inserida num contexto de reforma do Estado.

3. Modelo Gerencial Atual

O modelo gerencial compreende o conjunto das práticas administrativas pelo qual uma instituição organiza e conduz seus processos básicos de gestão (formas básicas de organização das atividades fim e meio e fluxos e processos decisórios). Parte do modelo gerencial é

conseqüência do modelo institucional (componente mandatário), parte é fruto de decisões estratégicas da própria instituição (componente estratégico).

O estudo do atual modelo gerencial do INPE está sendo conduzido de maneira a permitir uma análise das práticas de gestão das diversas áreas do Instituto. O objetivo dessa análise é prover um quadro detalhado dos seguintes aspectos administrativos:

- Planejamento das atividades fim;
- Políticas voltadas às atividades de apoio;
- Relacionamento com o ambiente externo;
- Processo decisório;
- Organização interna.

Conhecendo as naturezas dos processos realizados no INPE (pesquisa, desenvolvimento tecnológico, desenvolvimentos de produtos, prestações de serviços, capacitação) e os modelos gerenciais atualmente utilizados, será possível propor alternativas de modelos gerenciais.

4. Alternativas do Modelo Institucional

A busca por uma maior eficiência e racionalidade no cumprimento da sua missão, como forma de melhorar qualitativamente a sua atuação, é a motivação para o estudo de modelos institucionais alternativos para o INPE. O objetivo desse estudo é identificar as vantagens e desvantagens de outros formatos institucionais, no que se refere a evitar a burocratização e o desperdício de recursos, e a tornar a Instituição mais autônoma, ágil e eficaz no cumprimento de sua missão. O estudo será realizado com o suporte de consultor da área do direito público e administrativo e permitirá uma análise comparativa de diferentes formatos institucionais, tais como:

- Autarquias
- Fundações
- Organizações Sociais
- Sociedades de Economia Mista e Empresas Públicas

Além desses diferentes formatos institucionais, serão estudadas formas de parcerias como, por exemplo:

- Empresas de Propósito Específico
- Fundações de Apoio
- Parques Tecnológicos

Ao final do estudo pretende-se obter uma matriz de estratégias de transição do atual modelo para os modelos prospectados que venham a ser considerados mais eficientes e ágeis do ponto de vista da atuação institucional, ou propor flexibilizações do modelo institucional atual, que permitam ao INPE atingir tal eficiência e agilidade.

5. Alternativas do Modelo Gerencial

A partir da análise das práticas administrativas do INPE será feito um estudo de alternativas de modelo gerencial para a Instituição. Este estudo será conduzido com o suporte de

consultoria na área de administração de organizações públicas de ciência e tecnologia. O estudo abrangerá os seguintes tópicos:

- Modelos gerenciais aplicáveis ao INPE;
- Modelos gerenciais de instituições congêneres de C&T (em parceria com o GT09);
- Características de cada modelo, seus pontos positivos e negativos;
- Estudo de viabilidade de sua implantação no INPE.

6. Resultados Preliminares

As análises realizadas até o momento já permitiram identificar alguns pontos que podem representar gargalos administrativos e que deverão ser objeto de recomendações específicas:

- Indicadores de recursos humanos (a partir de informações do GT06)
 - Total de funcionários: 1.118
 - Pesquisadores e tecnólogos: 521 (274 com doutorado)
 - Bolsistas e estagiários: 490
 - Terceiros: 611(*)

(*) há uma recomendação do TCU para que as atividades finalísticas não sejam realizadas por funcionários terceirizados.
- O&M e Suporte de TI
 - Inexistência de manuais de sistemas
 - Inexistência de gestão de processos
 - Sistemas não integrados
- Políticas de gestão
 - Inexistência de gestão do conhecimento
 - Inexistência de gestão por competências
 - Falta de autonomia administrativa e financeira para contratação de recursos humanos (servidores, estagiários, bolsistas e terceirizados).

7. Dificuldades Encontradas

Durante a realização dos trabalhos realizados pelo grupo foram identificadas algumas dificuldades:

- Falta de conhecimento por parte dos membros da equipe sobre modelos institucionais e gerenciais;
- Demora na contratação do consultor de direito público e administrativo, escolhido desde 05 de julho de 2006;
- Dificuldade em encontrar consultor de modelos gerenciais que aceitasse um trabalho com a complexidade descrita no termo de referência do grupo;

- Necessidade de subsidiar futuro eventual consultor de modelos gerenciais com aspectos dos modelos gerenciais atuais nas diversas áreas do INPE;
- Inexistência de atividades que identifiquem o valor que o INPE entrega à sociedade, que processos devem ser implementados para uma entrega eficaz e eficiente de valor e como esses processos devem ser gerenciados. Modelos institucionais e gerenciais são meios e têm sido o foco do grupo. De qualquer forma o sucesso da aplicação desses modelos depende da análise e dos processos para a entrega desse valor.

8. Trabalho Futuro

O estudo de formatos institucionais alternativos para o INPE será feito com o suporte de consultoria em direito público e administrativo. A autonomia administrativa, racionalidade e eficiência que se busca nesses modelos serão função de como o INPE deve se inserir na estrutura do Estado para atender à demanda colocada pela participação em programas estratégicos do Governo, de acordo com a missão do Instituto. Esta demanda, assim como as formas de organização que possa requerer (para implementar uma política de fomento da indústria aeroespacial, por exemplo), influenciará a análise de alternativas de modelos tanto da Administração Direta quanto Indireta e seus decorrentes mecanismos de parcerias.

A sistemática de análise das práticas administrativas do INPE será reavaliada em conjunto com uma consultoria em gestão pública de C&T. Este estudo permitirá a proposição de uma metodologia de avaliação dos processos de gestão que contribuirá para a construção futura de um novo modelo gerencial para o Instituto.

Apêndice A – Modelos Institucionais da Administração Indireta

Autarquias

Serviço autônomo criado por lei com personalidade jurídica própria, patrimônio e receita própria para executar atividades típicas de estado, que requeiram para seu melhor funcionamento uma gestão administrativa e financeira descentralizada. Não são hierarquicamente subordinadas à entidade estatal a que pertencem, mas submetem-se ao seu controle assim como do legislativo. Seus servidores, de qualquer um dos poderes da União, Estados e Municípios submetem-se ao regime dos servidores públicos civis. Na contratação de obras, serviços, compras e alienação, sujeitam-se, por imposição constitucional, à licitação. As Universidades são autarquias de regime especial, pois seus objetivos, sua estrutura organizacional, sua autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, além das atividades docentes e de pesquisa, são peculiaridades exclusivas de uma entidade totalmente diferente das autarquias voltadas para serviços rotineiros de Estado.

Fundações

São instituições de caráter social, criadas por iniciativa particular ou do Estado, e instituídas mediante atribuição de personalidade jurídica a um patrimônio auto-sustentável que é destinado a uma finalidade filantrópica, educacional, assistencial, cultural, científica ou tecnológica.

FUNDAÇÕES PÚBLICAS E PRIVADAS. Quando instituída pelo Estado (portanto, a partir de patrimônio público), uma fundação pode ser regida quer pelo direito público, quer pelo direito privado, que rege fundações instituídas por particulares.

Fundações públicas de direito público são criadas mediante lei específica (e através de lei ordinária podem ser extintas), e fazem parte da Administração Indireta; portanto, submetem-se ao regime dos servidores públicos civis, precisam licitar, e são auditoradas pelo Tribunal de Contas. Já a criação de uma fundação pública de direito privado precisa ser autorizada por lei, e então, a exemplo daquelas criadas por particulares, nasce quando de seu registro no cadastro de Pessoas Jurídicas, mantém-se por si própria, tem o mérito de seu funcionamento tutelado por uma Curadoria de Fundações do Ministério Público, e suas contas regidas pelo Código Civil.

Quanto a isenções fiscais, fundações de direito público gozam de imunidade tributária, e fundações públicas de direito privado gozam de isenção de imposto de renda. Esta isenção só é concedida a fundações privadas sem fins lucrativos cuja direção e órgãos deliberativos sejam exercidos sem remuneração.

Se extinta uma fundação pública (por lei regular, se de direito público, ou autorizada por lei, caso de direito privado), seu patrimônio retorna ao Estado. Já quando uma fundação instituída por particular é extinta, seu patrimônio é repassado a outra fundação privada de fim semelhante; tal extinção, se não prevista em estatuto, pode acontecer por solicitação do Ministério Público ou de qualquer pessoa, caso, por exemplo, deixe a fundação privada de poder sustentar-se, ou tenha sua finalidade se tornado impossível, ilegal ou inútil.

FUNDAÇÕES DE APOIO. São fundações de direito privado e sem fins lucrativos, instituídas nos moldes do Código Civil, quer por particular, quer por órgão público, destinadas a colaborar com instituições oficiais de ensino e pesquisa, com as quais mantêm convênios e contratos, e que podem, simultaneamente, prestar serviços a particulares.

Têm intermediado a prestação de serviços das universidades e institutos de pesquisa públicos ao setor privado, tanto como executoras de projetos, quanto como gerenciadoras de convênios. Nesta última função, se os recursos envolvidos forem de origem pública, precisam licitar e obedecer às demais normas relativas à gestão de recursos públicos. Dois exemplos bem próximos são a FUNCAMP e a FUNCATE.

Fundações de Apoio são registradas e credenciadas (por período de dois anos, renovável) por um Grupo de Apoio Técnico formado por representantes do MEC e do MCT. Para tanto, devem ter reputação ético-profissional inquestionável, conforme atestado por autoridade pública ou pessoa jurídica de direito público.

Sociedades de Economia Mista e Empresas Públicas

Ambas são pessoas jurídicas de direito privado, criadas ou assumidas pelo Estado para prestação de serviço público e para exploração de atividade econômica. Conforme o inciso XIX do artigo 37 da Constituição Federal, não necessita mais ser criada por lei, mas necessita de autorização do Legislativo através de lei específica cabendo a lei complementar, definir as áreas de atuação.

Na sociedade de economia mista o capital é público e privado. Seu regime de contratação é o da Consolidação das leis de trabalho (CLT). Sua denominação societária empresarial é de sociedade anônima (S.A.), conforme o artigo 5º do Decreto-Lei nº. 200/67. Exploram atividade econômica, conforme o parágrafo 1º do art. 173 da C.F.

Quando prestadoras de serviço público, fica isenta de falência e se integram na Administração Indireta, não se isentando de impostos tributários. As empresas públicas podem ser tanto sociedade civil como comercial ou mediante lei que a instituir. Na empresa pública o capital é 100% público.

Exemplo de sociedade de economia mista quando prestadora de serviço público: SABESP, e quando atividade econômica: Petrobrás e Banco do Brasil. As empresas públicas são mais predominantes no campo social autônomo. Ex.: SENAI, SESC e SESI. Em se tratando de atividade econômica, temos como exemplo: Casa da Moeda do Brasil, Rede Ferroviária Federal. No tocante ao controle administrativo e financeiro, na esfera federal, essas entidades submetem-se à supervisão do Ministério ao qual estão ligadas.

No caso de reparação de danos causados a terceiros decorrentes da prestação de serviços públicos, a Administração Pública responderá subsidiariamente. No caso de falência responderá a Administração Pública até o limite do valor dos bens recebidos da entidade falida, desde que seja prestadora de serviços públicos.

Apêndice B – Análise Preliminar do Modelo Gerencial do INPE

A partir da década de 80 a competitividade entre empresas teve um aumento substancial com o advento da globalização, meios de comunicação que levam a informação em tempo real, mecanismos que facilitam copiar produtos existentes e outros. Com esses fatores que estabeleceram um patamar de igualdade entre as empresas, essas passam a buscar mecanismos que as diferenciem em relação aos seus concorrentes. Essa diferença passa ser mais nítida a partir da década de 90 com novos modelos de gestão de pessoas, competências, capital intelectual, pois hoje o maior valor que as empresas podem ter e que as torne mais competitivas no mercado são os seus recursos humanos.

Esses fatores não atingiram somente organizações privadas, mas também as públicas em todo mundo, que estão tendo que rever seus paradigmas e atuação, buscando atender aos anseios da sociedade, que é quem financia essas organizações. De acordo com Salles-Filho, para que isso ocorra será necessário que do ponto de vista institucional, as instituições públicas devem introduzir critérios de gerência técnica e de planejamento que as aproximem das formas mais eficientes de gestão.

Para Wood Jr., o sistema empresarial é composto pelos modelos de negócio, de organização e de gestão:

1. Modelo de negócio (a partir da identificação do valor que o INPE entrega à Sociedade):
 - a. Estratégia: aonde ir e como chegar lá;
 - b. Direcionamento;
 - c. Objetivos.
2. Modelo de organização:
 - a. Arquitetura organizacional
 - i. Estrutura simples
 - ii. Estrutura funcional
 - iii. Estrutura multi-divisional
 - iv. Estrutura matricial
 - v. Estrutura híbrida
 - vi. Estrutura de rede
 - vii. Outras
 - b. Distribuição de autoridade e responsabilidade
 - i. Hierarquia de autoridade (delegação, autonomia, grupos informais, etc.)
 - ii. Divisão de tarefas
 - iii. Mecanismos de coordenação
 - iv. Outros
3. Modelos de gestão:
 - a. Como “as coisas funcionam”
 - i. Fluxo de autoridade formal
 - ii. Processos
 - iii. Fluxo da comunicação informal
 - iv. Grupos de trabalhos
 - v. Fluxos de decisões específicas
 - b. Subsistemas
 - i. Análise e tomada de decisão
 1. Grupos de trabalho

2. Reuniões e comitês
- c. Sistemas e processos de trabalho
 - i. Sistema integrado de planejamento
 - ii. Sistema de gestão e projetos
 - iii. Sistema de informação gerencial
 - iv. Processos de relacionamento com clientes
 - v. Processos de orçamento
 - vi. Sistema de comunicação
 - vii. Sistema de gestão de terceiros
 - viii. Sistema de gestão do conhecimento
 - ix. Sistema de responsabilidade social
 - x. Sistema de gestão de competências e de pessoas

Em instituições como o INPE, todos os itens listados podem ser aplicados em maior ou menor grau institucional. Porém, dentro desse sistema no qual o Instituto está inserido há dois componentes que se fazem presentes: o mandatório e o estratégico (Salles e Albuquerque, 2006). Esses dois componentes permitem a instituição tomar decisões sobre como a instituição deve se organizar para melhor cumprir sua missão e seus objetivos estratégicos.

No componente mandatório gerencial está incluso tudo o que é definido pelo modelo institucional, ou seja, o INPE é um instituto da administração direta federal, tendo assim alguns itens pré-definidos por outros órgãos controladores ou fiscalizadores, dentro deste estão: lei 8.112, plano de carreira, lei 8.666, PLOA, LOA, Siafi, Siape, capacitação e outros.

A outra parte que é de escolha da instituição, chama-se estratégica. Nesta está o processo decisório, parte de relacionamento interno e externo, estrutura interna, processos e outros. Tendo a compreensão desses sistemas, o grupo passou ao trabalho de campo com o intuito de conhecer qual é o atual modelo gerencial do INPE em suas diversas áreas, sendo que o produto gerado será o subsídio para a elaboração de modelos gerenciais alternativos.

Nas reflexões já realizadas pelo grupo verificou-se que nos dois primeiros organogramas do INPE ele estava estruturado de forma matricial, porém com o seu crescimento a estrutura organizacional passa a ser a departamental. Também se verificou que a ETE (Coordenação de Engenharia e Tecnologia Espacial) ainda trabalha de uma forma matricial e que as áreas de gestão estão estruturadas de forma departamental. Mas, esse estudo ainda está em sua fase inicial, não sendo os dados ainda completos.

Somente após o levantamento completo dos modelos gerenciais das áreas é que o grupo poderá passar a uma segunda etapa do estudo que é modelos gerenciais alternativos para o instituto.

Outro fator a ser considerado neste processo é a cultura organizacional que deve ser analisada, pois qualquer implantação de um novo modelo gerencial que a desconsidera estará fadada ao fracasso. Para Schein “Cultura Organizacional é o conjunto de pressupostos básicos que um grupo inventou, descobriu ou desenvolveu ao aprender como lidar com os problemas de adaptação externa e integração interna e que funcionam bem o suficiente para serem considerados válidos e ensinados a novos membros como a forma de perceber, pensar e sentir em relação a esses problemas”. A cultura da organização é transmitida aos funcionários de diversas formas, dentro de um processo de socialização que visa “ensinar” o que é importante na organização, sendo as mais frequentes as histórias, os rituais, os símbolos e a linguagem. Desta forma, os indivíduos formam uma percepção da organização que impacta seu comportamento. A conformidade às regras torna-se a base fundamental para a recompensa e a

mobilidade ascendente. Da mesma forma, a punição/rejeição é o resultado da não conformidade.

Referências Bibliográficas

ALVES, Francisco de Assis. *Fundações, Organizações Sociais, Agências Executivas: organizações da sociedade civil de interesse público e demais modalidades de prestação de serviços públicos*. São Paulo: LTr, 2000.

SALLES-FILHO, Sérgio (coord.). *Ciência, Tecnologia e Inovação: a reorganização da pesquisa pública no Brasil*. Campinas: Komedi/Capes, 2000.

SCHEIN, E.H. *Organizational Culture and Leadership*. San Francisco: Jossey-Bass, 1992.

WOOD JR., Thomaz. Sistema Empresarial. Comunicação pessoal em 24 de agosto de 2006.