

idp

idn

# MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

---

**IMPLEMENTAÇÃO DO MODELO DE GESTÃO CORPORATIVA  
NO MINISTÉRIO DA ECONOMIA: ESTUDO DE CASO**

**DANIELLE SANTOS DE S. CALAZANS**

Brasília-DF, 2021

**DANIELLE SANTOS DE S. CALAZANS**

**IMPLEMENTAÇÃO DO MODELO DE GESTÃO CORPORATIVA NO  
MINISTÉRIO DA ECONOMIA: ESTUDO DE CASO**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* da Escola de Gestão, Economia e Negócios (EGEN), do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP), como requisito para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

**Orientador**

Professor Doutor Humberto Falcão Martins.

Brasília-DF, 2021

## **DANIELLE SANTOS DE S. CALAZANS**

### **IMPLEMENTAÇÃO DO MODELO DE GESTÃO CORPORATIVA NO MINISTÉRIO DA ECONOMIA: ESTUDO DE CASO**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* da Escola de Gestão, Economia e Negócios (EGEN), do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP), como requisito para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Aprovado em \_\_\_\_/\_\_\_\_/2021

#### **Banca Examinadora**

---

Prof. Dr. Humberto Falcão Martins - Orientador

---

Prof. Dr. Milton de Souza Mendonça Sobrinho – Coorientador

---

Prof. Dr. Felipe Lopes da Cruz

---

Prof. Dr. Francisco Gaetani



## **DEDICATÓRIA**

Dedico este trabalho à toda equipe da Secretaria Executiva do Ministério da Economia, em especial, aos meus amigos e integrantes da Secretaria de Gestão Corporativa, que bravamente aceitaram o desafio de implementar um modelo de gestão pautado na eficiência, modernização e racionalização do serviço público. A todos os meus líderes inspiradores, pois ajudaram a construir os alicerces necessários para o bom desempenho da minha carreira.



## **AGRADECIMENTOS**

Em primeiro lugar a Deus, pois sem Ele não teria capacidade para desenvolver minha carreira, cuidar da minha família e concluir esse trabalho. Aos meus pais, irmãos e cunhados, pelo carinho e admiração que sempre tiveram por mim.

Ao meu esposo, por todo amor, dedicação, apoio e paciência dedicados ao longo dessa jornada.

Aos meus amigos, familiares e colegas de trabalho e de mestrado, pelos incentivos continuados em busca dessa conquista.

Por fim, um agradecimento especial, ao meu filho Davi, minha razão de viver.

## RESUMO

Essa pesquisa procurou descrever como aconteceu a implementação do modelo de gestão interna do Ministério da Economia, a partir da transformação da Pasta, promovida em março de 2019. A abordagem metodológica adotada, de caráter qualitativo, utilizou a triangulação de técnicas, tais como: a análise de planos de trabalho, relatórios e pesquisas, a observação direta e a análise de entrevistas, para garantir a coerência e a confiabilidade da interpretação dos dados. Com base nas evidências empíricas, o estudo procurou demonstrar como transcorreu o processo de mudança e os resultados gerados a partir da nova formatação da Pasta, assim como a implementação do UNIFICA (Programa que visou a integração dos serviços de Administração e Logística, Orçamento, Gestão Estratégica, Tecnologia da Informação e Gestão de Pessoas, bem como a implementação de um novo modelo de prestação de serviços para estas áreas, no âmbito do Ministério da Economia). São apresentados ainda os desafios enfrentados e demonstrados os principais resultados, com destaque para a implantação da nova governança de Tecnologia da Informação, logística e gestão de pessoas.

**Palavras-chaves: Ministério da Economia; Governança; Processos de Gestão; Melhoria de Desempenho.**

## ABSTRACT

This research sought to describe how the implementation of the internal management model of the Ministry of Economy took place, from the transformation of the Ministry, promoted in March 2019. The methodological approach adopted, of a qualitative nature, used the triangulation of techniques, such as: analysis of work plans, reports and surveys, direct observation and analysis of interviews, to ensure consistency and reliability of data interpretation. Based on empirical evidence, the study sought to demonstrate how the change process took place and the results generated from the new formatting of the Folder, as well as the implementation of UNIFICA (Program that aimed at the integration of Administration and Logistics, Budget, Management Strategy, Information Technology and People Management, as well as the implementation of a new service provision model for these areas, within the scope of the Ministry of Economy). The challenges faced and the main results are also presented, with emphasis on the implementation of the new governance of Information Technology, logistics and people management.

**Keywords: Ministry of Economy; Governance; Management Processes; Performance Improvement.**

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

<b>BACEN</b>	<b>Banco Central do Brasil</b>
<b>BID</b>	<b>Banco Interamericano de Desenvolvimento</b>
<b>CGD</b>	<b>Comitê de Governança Digital</b>
<b>CGU</b>	<b>Controladoria Geral da União</b>
<b>CMG</b>	<b>Comitê Ministerial de Governança</b>
<b>CTAG</b>	<b>Comitês Temáticos de Apoio a Governança</b>
<b>EITI</b>	<b>Estratégia Integrada de TI - EITI</b>
<b>INMETRO</b>	<b>Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia</b>
<b>INSS</b>	<b>Instituto Nacional de Metrologia</b>
<b>INTEGRA</b>	<b>Programa de Integração, Governança e Estratégia do ME</b>
<b>MDIC</b>	<b>Ministério da Indústria Comércio Exterior e Serviços</b>
<b>ME</b>	<b>Ministério da Economia</b>
<b>MF</b>	<b>Ministério da Fazenda</b>
<b>MPOG</b>	<b>Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão</b>
<b>MTE</b>	<b>Ministério de Trabalho e Emprego</b>
<b>OCDE</b>	<b>Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico</b>
<b>PAEP</b>	<b>Plano Anual de Projetos de TI</b>
<b>PDTI</b>	<b>Plano Diretor de TI</b>
<b>PGFN</b>	<b>Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional</b>
<b>PPA</b>	<b>Planejamento Plurianual</b>
<b>RFB</b>	<b>Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil</b>
<b>SE</b>	<b>Secretaria Executiva</b>
<b>SEDDM</b>	<b>Secretaria Especial de Desestatização, Desinvestimento e Mercados</b>
<b>SEDGG</b>	<b>Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital</b>
<b>SEI</b>	<b>Sistema Eletrônico de Informações</b>





<b>SEPEC</b>	<b>Secretaria Especial de Produtividade, Emprego e Competitividade</b>
<b>SEMPI</b>	<b>Secretaria Especial de Parceria e Investimentos</b>
<b>SEPRET</b>	<b>Secretaria Especial de Previdência e Trabalho</b>
<b>SETO</b>	<b>Secretaria Especial de Tesouro e Orçamento</b>
<b>SGC</b>	<b>Secretaria de Gestão Corporativa</b>
<b>SIADS</b>	<b>Sistema Gestão Patrimonial</b>
<b>SOF</b>	<b>Secretaria de Orçamento Federal</b>
<b>SPO</b>	<b>Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração</b>
<b>SPU</b>	<b>Secretaria de Patrimônio da União</b>
<b>SRA</b>	<b>Superintendências Regionais de Administração do Ministério da Economia</b>
<b>SRT</b>	<b>Superintendências Regionais do Trabalho</b>
<b>STN</b>	<b>Secretaria do Tesouro Nacional</b>
<b>TCU</b>	<b>Tribunal de Contas da União</b>



## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

<b>Figura 1</b>	
Perspectivas de Observação da Governança no Setor Público.....	<b>19</b>
<b>Figura 2</b>	
Situações Relevantes para Diferentes Estratégias de Pesquisa.....	<b>29</b>
<b>Figura 3</b>	
Tipos Básicos de Projetos para os Estudos de Caso.....	<b>30</b>
<b>Figura 4</b>	
Composição do Ministério da Economia (Jan/2019).....	<b>35</b>
<b>Figura 5</b>	
Etapas de Estruturação no Novo Ministério.....	<b>41</b>
<b>Figura 6</b>	
Eixos do Modelo de Governança.....	<b>46</b>
<b>Figura 7</b>	
Cadeia de Valor Integrada do Ministério da Economia.....	<b>47</b>
<b>Figura 8</b>	
Mapa Estratégico do Ministério da Economia (2019/2022).....	<b>47</b>
<b>Figura 9</b>	
Diagnóstico Situacional (Contexto).....	<b>50</b>
<b>Figura 10</b>	
Definição do Modelo Padrão de Operação.....	<b>52</b>
<b>Figura 11</b>	
Pilares do Programa Unifica.....	<b>53</b>



## **LISTA DE QUADROS**

### **Quadro 1**

Dimensões do Modelo de Governança de Young E Thyl.....**20**

### **Quadro 2**

Síntese das Normas de Criação do Ministério.....**36**

### **Quadro 3**

Estrutura Analítica do Projeto (Eap) – Unifica.....**54**



# SUMÁRIO

## **1. INTRODUÇÃO..... 14**

## **2. REFERENCIAL TEÓRICO..... 17**

2.1 Governança .....17

2.2 ARQUITETURA ORGANIZACIONAL .....21

2.3 GESTÃO DE PROCESSOS .....25

## **3. PERCURSO METODOLÓGICO ..... 28**

3.1 Definição e Escolha do Método .....28

3.2 Coleta e Análise dos Dados.....30

3.2.1 Triangulação .....30

3.2.2 Pesquisa documental .....30

3.2.3 Observação direta .....32

3.2.4 Entrevistas semiestruturadas .....32

## **4. DESCRIÇÃO E DISCUSSÃO DO CASO ..... 35**

4.1 Criação do Ministério da Economia .....35

4.1.1 Composição do novo ministério .....35

4.1.2 Os desafios iniciais para a criação do ME .....37

4.1.3 O modelo de gestão estratégica implementado no ME .....43

4.2 Programa UNIFICA .....48

4.2.1 Otimização de Espaços Físicos.....62

4.2.2 Administração e Logística .....63

4.2.3 Gestão de Pessoas .....65

4.2.4 Tecnologia da Informação .....66

4.3 Análise do Programa UNIFICA .....67

4.3.1 Governança Interna .....67

4.3.2 Arquitetura Organizacional .....68

4.3.3 Gestão de Processos.....69

## **5. CONSIDERAÇÕES FINAIS ..... 72**

## **REFERÊNCIAS..... 74**



# 1

# 1

## INTRODUÇÃO



## 1. INTRODUÇÃO

No cerne da nova gestão pública, tem-se a busca por reformas no Estado, a qual “(...) propagava um conjunto de mudanças deliberadas de estruturas e processos nas organizações do setor público com o objetivo de obter melhores desempenhos” (CAVALCANTE, 2017, p.8). Assim, o objetivo do movimento gerencial é reduzir custos, adquirindo eficiência e obtendo maior eficácia na prestação de serviços para seu público.

A título de exemplificação, os Estados Unidos, após o ataque de 11 de setembro, se viram forçados a refletir sobre sua estrutura de resposta para ocorrências dessa magnitude, e com isso, criaram o Departamento de Segurança Interna (DHS), focando na eficiência de ação e redução de recursos. Dessa maneira, aglutinaram 22 agências federais, tornando o DHS (...) *um dos maiores em termos de número de funcionários e de orçamento no arcabouço governamental dos Estados Unidos*” (FERREIRA, 2014, p.56).

Nesse sentido, como paralelo brasileiro, em 1º de janeiro de 2019, por meio da Medida Provisória n. 870/2019, posteriormente convertida na Lei nº 13.844/2019, foi criado o Ministério da Economia, resultante do agrupamento dos Ministérios da Fazenda; do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão; do Trabalho; e, da Indústria, Comércio Exterior e Serviços.

Destaca-se que o extinto Ministério da Previdência já havia sido absorvido anteriormente e que, em fevereiro de 2020, o Programa de Parcerias de Investimentos (PPI) foi transferido da Casa Civil para o Ministério da Economia, incorporado na forma de uma nova Secretaria Especial, responsável por coordenar os programas de concessões, privatizações e parcerias entre os setores público-privado.

Além das estruturas ministeriais, outros órgãos de grande relevância passaram a compor a estrutura do Ministério da Economia, como a Receita Federal do Brasil, a Secretaria do Tesouro Nacional, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, a Secretaria de Patrimônio da União (SPU) e a Secretaria de Orçamento Federal (SOF). Afora as 23 entidades vinculadas, como o Banco Central, o Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), o Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (INMETRO), entre outros.

A nova estrutura, a partir do citado processo de formação, revelou grande complexidade institucional, trazendo a necessidade de organização dos fluxos e processos de suporte administrativo. Sendo necessária a composição de um modelo de suporte sólido e ao mesmo tempo simples, que acolhesse as realidades plurais das estruturas absorvidas e que necessitariam caminhar no mesmo sentido a partir de então. Cumpre ressaltar que, em grande medida, o que foi realizado não se coaduna com a literatura especializada, mormente no que tange as boas práticas de governança.

Em um contexto que envolve a necessidade de reinvenção da atuação do Estado e a estrutura peculiar do Ministério da Economia, a implementação de um novo modelo de gestão seguiu um curso incremental, voltado para resultados, com foco na melhoria e integração dos processos, otimização da ocupação dos espaços físicos e planejamento de ações com entregas de curto e médio prazo.

Diante do novo contexto, a estrutura organizacional foi remodelada e criada a Secretaria de Gestão Corporativa (SGC), órgão vinculado diretamente à Secretaria-Executiva do Ministério, responsável por coordenar as atividades de organização e modernização administrativa; exercer a função de órgão setorial; coordenar, e difundir as diretrizes de governança e de gestão de riscos aprovadas pelo comitê interno de governança, entre outros, nos termos do Decreto nº 9745 de 08 de abril de 2019.

O desafio inicial, a partir da decisão tomada, foi aglutinar a estrutura administrativa, respeitando o arcabouço legal dos quatro diferentes ministérios com diferentes culturas administrativas e sem interromper o funcionamento do órgão.

Portanto, o objetivo dessa pesquisa é demonstrar como foi implementado o modelo de gestão interna do Ministério da Economia, a partir da transformação da Pasta, em março de 2019. E partindo dos achados procura-se descrever como transcorreu o processo de transformação e os ganhos gerados com a implementação do Programa UNIFICA (Programa que visou a integração dos serviços de Administração e Logística, Orçamento, Tecnologia da Informação e Gestão de Pessoas).

Esta dissertação está estruturada em quatro capítulos. No primeiro deles, apresenta-se as principais contribuições teóricas que a pesquisa se apoia no que se refere à governança, à arquitetura organizacional e à gestão de processos. No segundo capítulo, apresenta-se a metodologia utilizada na pesquisa, bem como a análise dos dados. No terceiro capítulo, apresenta-se e discute-se o modelo implementado no Ministério da Economia. Por fim, são apresentados os resultados e as conclusões do trabalho.



2

2

REFERENCIAL TEÓRICO





## 2. REFERENCIAL TEÓRICO

Nesta seção são apresentados os elementos teóricos que embasaram o trabalho. Para tanto, os assuntos abordados na revisão de literatura abaixo são: governança, arquitetura organizacional e gestão de processos.

### 2.1 Governança

O termo Governança é amplamente utilizado no âmbito da Administração Pública, ainda que a compreensão do que esse termo efetivamente signifique e suas possibilidades de aplicação não sejam totalmente claras (FREDRICKSON, 2005; BEVIR, 2010; ROBICHAU, 2011).

Em linhas gerais, compreende-se que a governança serve como uma estrutura central de organização entre órgãos, departamentos e pessoas (STOKER, 1998). Lynn (2010, p.671) define governança como “a ação ou forma de governar - isto é, de dirigir, orientar ou regular indivíduos, organizações ou nações em conduta ou ações”, ou seja, trata-se de como organizar e como definir procedimentos para que uma organização seja administrada (HUGHES, 2010).

Cumprir notar, porém, que tais definições são amplas e, portanto, permitem sua aplicação aos níveis macro e micro (ROBICHAU, 2011), bem como nos setores público e privado. A vertente mais conhecida do tema recebe o nome de Governança Corporativa e implica numa relação de agência entre acionistas e gestores. Jensen e Meckling (1976) definem uma relação de agência como sendo um contrato onde uma ou mais pessoas (principal) emprega outra pessoa (o agente) para realizar algum serviço ou trabalho em seu favor – os gestores (agentes) devem tomar suas decisões visando a maximização de retorno financeiro dos acionistas (principais). Para tanto, supõe-se que sua eficiência operacional e gerencial será máxima.

Considerando, porém, que ambas as partes são maximizadoras de utilidade, existe uma boa razão para acreditar que o agente não irá atuar conforme os interesses do principal, mas sim de seus próprios interesses. Nessa perspectiva, a Governança Corporativa tem como objetivo exatamente garantir esse alinhamento de interesses entre ambas as partes, sua articulação e a distribuição dos poderes entre a partes com direitos de propriedade e os responsáveis pela gestão, habitualmente de maneira contratual (FONTES FILHO, 2009).

Portanto, o papel da governança não é gerir, mas delimitar a gestão. Dentro dos limites definidos pela governança, os gestores têm liberdade para usar seus conhecimentos e habilidades visando a alcançar os objetivos.

Realizando-se um paralelo com a administração pública, de acordo com Keinert (1992), o paradigma emergente, é o de redefinição do papel do Estado. A partir da capacidade política alinhada à competência técnica, consequências das novas exigências do administrador público, a fim de gerenciar democraticamente e administrar a participação das comunidades, com o fortalecimento da cultura democrática.

Buscando aproximar o conceito de governança ao âmbito do serviço público, pode-se conceber a relação entre contribuintes (principais) e de gestores públicos (agentes) – (Rossetti e Andrade, 2012). Fontes Filho (2013), argumenta que os princípios de governança corporativa para organizações públicas e do terceiro setor deve ser utilizada com parcimônia devido às características desses setores. Martins e Marini (2014, p.44) enfatizam que a governança pública é “(...) um processo de geração de valor público a partir de determinadas capacidades e qualidades institucionais; da colaboração entre agentes públicos e privados na coprodução de serviços, políticas e bens públicos e da melhoria do desempenho”.

Na busca por realizar esse paralelo, o Tribunal de Contas da União (TCU, 2014, p.17) definiu a Governança no Setor Público como *“um conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade”*.

Nessa perspectiva, de forma sintética, identificam que analisada sob quatro perspectivas de observação:

- (a) sociedade e Estado;
- (b) entes federativos esferas de poder e políticas públicas;
- (c) órgãos e entidades; e,
- (d) atividades intraorganizacionais.

Figura 1. Perspectivas de observação da governança no setor público



Fonte: TCU (2014).

À luz da Figura, reforça-se a existência de relações de Governança no nível macro (relações interinstitucional) e micro (relações intraorganizacionais). Young e Thyl (2008) propõem um modelo de análise de governança que se pauta em duas dimensões: macrodimensão e a microdimensão, que abarcam os mecanismos citados no quadro abaixo.

### Quadro 1. Dimensões do Modelo de Governança de Young e Thyil

<b>1.</b>	<b>Macrodimensões</b>
1.1	Sistemas legais e regulatórios: Reforma institucional, reforma do mercado de capitais, leis trabalhistas
1.2	Sustentabilidade ambiental
1.3	Sustentabilidade social
1.4	Estágio de desenvolvimento do país Economias emergentes versus nações desenvolvidas
1.5	Modelo cultural e ético dos países Valores e sistemas implícitos
1.6	Influência internacional de agentes regulatórios IMF, World Bank, OECD.
<b>2.</b>	<b>Microdimensões</b>
2.1	Legislação e modelo regulatório: Regras contábeis, responsabilidade de auditoria, prestação de contas, procedimentos de compensação, transparência/ <i>disclosure</i> , guias de governança, princípios de listagem em bolsa
2.2	Estruturas de tomada de decisão: Integridade, objetividade, transparência
2.3	<i>Stakeholders</i> : Clientes, fornecedores, funcionários, governo, comunidade, acionistas.
2.4	Responsabilidade social corporativa: <i>Triple bottom line</i> , financeiro, social, ambiental, comunitário
2.5	Estágio de desenvolvimento da firma: Estrutura de propriedade, ciclo de vida da empresa, empresas públicas versus privadas
2.6	Gestão de Recursos Humanos: Relações trabalhistas, políticas de gestão de pessoas, bem-estar dos trabalhadores
2.7	Aspectos comportamentais: Liderança, estrutura organizacional, questões de gênero, aprendizagem organizacional, justiça organizacional, distribuição de poder, interesses próprios.
2.8	Estratégia: Valores organizacionais, relação entre os valores individuais e os corporativos, missão e visão da empresa
2.9	Ética corporativa: Códigos de ética, procedimentos e políticas implícitos e explícitos da conduta ética.

Fonte: Ribeiro et al. (2017) baseado em Young e Thyil (2008).

Em uma perspectiva macroinstitucional, vale reforçar o paradigma conceitual da *New Public Governance*, que busca acomodar a complexidade de um Estado plural e que interage com vários atores tanto para a formulação de políticas quanto para a prestação de serviços públicos (OSBORNE, 2010), contribuindo para compreender uma atuação do Estado que conceba *designs* de gestão integrativos com outras entidades para que se oportunize a entrega de serviços públicos em áreas onde a administração pública e as novas estruturas de gestão pública não conseguiram fazê-lo (ROBICHAU, 2011).

Conceito atrelado ao *New Public Management*, que por sua vez “(...) apresentou-se com o objetivo primordial de fazer a Administração Pública operar como uma empresa privada e, assim, adquirir eficiência, reduzir custos e obter maior eficácia na prestação de serviços” (MOTTA, 2013, p. 83). A centralidade de suas ações reside no

resultado e desempenho gerado, assim como no cliente e no gestor. Nesse sentido, houve a precursão de movimentos reformistas, os quais culminaram em “(...) variadas ações deliberadas de revisão de leis, do papel do Estado, das suas estratégias de tomada de decisão e de implementação de políticas públicas” (CAVALCANTE, 2017, p.12).

Ainda no aspecto macro, Kissler e Heidemann (2006), o significado da governança pública se refere às políticas de desenvolvimento que se orientam por determinados pressupostos sobre elementos estruturais como gestão, responsabilidades, transparência e legalidade do setor público, necessários ao desenvolvimento de todas as sociedades. Já Matias-Pereira (2010, p.12) define que a governança pública “pode ser entendida como o sistema que determina o equilíbrio de poder entre todos os envolvidos em uma organização – governantes, gestores, servidores, cidadãos – com vistas a permitir que o bem comum prevaleça sobre os interesses de pessoas ou grupos”.

Por outra ótica, de acordo com Martins e Marini (2014, p.50)

“Numa perspectiva pragmática e transformacional, governança é um processo. Como todo processo pode e deve ser otimizado para gerar mais valor público com menos recursos. A melhoria da governança, por sua vez, também é um processo – que deve ser pensado de forma escalar: no macro, aplicando-se às instituições em geral e numa perspectiva de Estado, de longo prazo; no meso, como parte de uma agenda de governo temporalmente demarcada; e no micro, objeto de intervenções circunscritas ao âmbito de organizações, programas, políticas, projetos etc”.

Para o escopo desse trabalho, porém, maior ênfase será dada no aspecto micro da governança, ou seja, de que maneira são estabelecidas responsabilidades claras e transparentes para cada ator, assim como os processos de tomada de decisões, para garantir o alinhamento com os objetivos estratégicos da organização (FERNANDES e ABREU, 2014).

## **2.2 ARQUITETURA ORGANIZACIONAL**

A arquitetura organizacional tem como funções atingir as metas e produzir resultados organizacionais, regular a influência das variações individuais e tornar-se o cenário onde o poder é exercido, as decisões são tomadas e as atividades são realizadas (HALL, 2004). Ela afeta os processos de comunicação, os processos de tomada de decisão e os fatores comportamentais da organização (GIBSON *et al.*, 1981).

A estrutura não é fixa, molda-se e é moldada constantemente pelo que ocorre na organização, refletindo em suas interações. De acordo com Ranson (1980, p. 3), a estrutura organizacional pode ser definida como: “um meio complexo de controle que é continuamente produzido e recriado em interação e ainda molda essa interação: estruturas são constituídas e constitutivas”.

Essa característica faz com que existam diversos tipos de estrutura. Cada uma pode ser usada para uma situação diferente e para atender a necessidades diversas. Uma estrutura ideal deve levar, segundo Daft (2008, p. 86): “os funcionários a fornecer informação e coordenação horizontais onde e quando necessárias”.

A escolha da estrutura ideal para a organização não é tarefa fácil. As organizações estão, de acordo com Daft (2008), buscando a estrutura mais adequada: tentam uma configuração, depois se reorganizam, avaliam periodicamente essa configuração e averigam se ela é apropriada às suas necessidades. Segundo Daft (2008), as organizações têm desenvolvido projetos estruturais voltados para a crescente coordenação e comunicação horizontais e para o incentivo para a adaptação às mudanças externas.

Quando a estrutura está mal alinhada com as necessidades organizacionais podem surgir sintomas de deficiência no funcionamento da organização. Entre esses sintomas estão os seguintes: tomada de decisão postergada ou falta de qualidade; a organização não inova para responder a um ambiente em transformação; o desempenho dos funcionários declina e as metas não são atingidas; há evidências de muitos conflitos (DAFT, 2008).

Não existe uma explicação única para as formas de organização (HALL, 2004). Há diversos fatores que as afetam, como o tamanho organizacional, a tecnologia, a cultura interna ou o clima organizacional, o ambiente e os fatores culturais nacionais. A escolha estratégica e o isomorfismo institucional (processo de pressões externas e internas que levam as organizações de um campo a ter semelhança entre si) também interferem na maneira como a organização estrutura-se (SILVA, 2014).

Daft (2008) divide em dois grandes grupos as características que ajudam a explicar o projeto organizacional, chama a essas características de dimensões. As dimensões estruturais ajudam a descrever as características internas da organização, enquanto as dimensões contextuais descrevem o ambiente organizacional que influencia e dá forma às dimensões estruturais.

Essas dimensões são interdependentes e somadas servem de base para a análise das características da organização (SILVA, 2014). Para Daft (2008), são seis as dimensões estruturais: formalização, especialização, hierarquia de autoridade,

centralização, profissionalismo e coeficientes de pessoal. Já as dimensões contextuais são cinco: tamanho, tecnologia, ambiente, metas e estratégia e cultura.

Segundo Mitzberg (2009), toda atividade humana organizada exige duas ações importantes: (i) que o trabalho seja dividido em diferentes tarefas e (ii) que haja uma coordenação entre tarefas para que a atividade seja realizada satisfatoriamente. Por isso, o autor afirma que a estrutura organizacional pode ser definida como a soma de maneiras como o trabalho é dividido em tarefas distintas e como a realização dessas tarefas é coordenada em uma organização (MINTZBERG, 2009).

Dessa maneira, Mintzberg (2009) define cinco mecanismos de coordenação fundamentais para a estrutura organizacional, tais quais: i) ajustamento mútuo; ii) supervisão direta; iii) padronização dos processos de trabalho; iv) padronização dos resultados; e, v) padronização das habilidades.

O primeiro reflete a coordenação do trabalho como sendo um processo simples, obtido pelos operadores, por meio da comunicação informal. Já o segundo, com uma maior complexidade da coordenação, passa a configurar com um responsável pelo trabalho dos demais, guiando e monitorando suas ações. O terceiro se configura a partir do momento em que as fases para a realização do trabalho são programadas, padronizando assim, o processo de trabalho para os operadores. No quarto mecanismo, os resultados são especificados e com isso, temos a padronização dos mesmos, não importando o caminho a ser trilhado para as metas definidas. Por último, tem-se que as habilidades são padronizadas a partir do treinamento especificado para o desempenho de determinada tarefa.

Mintzberg (1983) considera que o agrupamento de fatores situacionais e parâmetros de design determinam a estrutura organizacional de uma entidade eficaz, devendo, para tanto, haver consistência entre esses elementos. Os fatores situacionais incluem quatro aspectos: idade e tamanho, sistema técnico, ambiente e poder. Já os parâmetros do design formam um sistema integrado em que cada um deles está vinculado a todos os outros: qualquer mudança em um parâmetro provoca mudança em todos.

Morgan (1996) afirma que essa abordagem tem como ponto inicial (...) mostrar que a organização eficaz depende do desenvolvimento de um conjunto coeso de relações entre planejamento da estrutura, a idade, o tamanho, a tecnologia da empresa e as condições existentes no ramo industrial no qual se acha operando.

As premissas dessa abordagem da configuração são apresentadas por Mintzberg et al. (2000, p. 224):

a) na maior parte das vezes, uma organização pode ser descrita em termos de algum tipo de configuração estável de suas características: para um período distinguível de tempo, ela adota uma determinada forma de estrutura adequada a um determinado tipo de contexto, o que faz com que ela se engaje em determinados comportamentos que dão origem a um determinado conjunto de estratégias.

b) esses períodos de estabilidade são ocasionalmente interrompidos por algum processo de transformação - um salto quântico para outra configuração.

c) esses estados sucessivos de configuração e períodos de transformação podem se ordenar ao longo do tempo em sequências padronizadas, por exemplo, descrevendo ciclos de vida de organizações.

Dentro dessa perspectiva, Mintzberg (2009) classifica em seis as partes básicas de uma organização: cúpula estratégica, linha intermediária, tecnoestrutura, assessoria de apoio, núcleo operacional e ideologia, conforme detalhado a seguir:

- **Cúpula estratégica** – Na cúpula encontramos as pessoas com responsabilidade global pela organização, dirigentes de alto nível com preocupações globais. A cúpula estratégica é encarregada de assegurar que a organização cumpra sua missão de modo eficaz e também que atenda às necessidades dos que controlam ou que detêm poder sobre ela;
- **Linha Intermediária** – A linha intermediária representa a ligação entre a cúpula estratégica e o núcleo operacional. O gerente da linha intermediária executa várias tarefas no fluxo de supervisão direta acima e abaixo dele: coleta informações de feedback e transfere algumas delas ao gerente acima; intervém no fluxo de decisões; fluindo para cima estão os problemas da unidade, as propostas de mudança e as decisões que requerem autorização;
- **Núcleo operacional:** O núcleo operacional assegura os inputs para a produção, transformam os inputs em outputs, distribuem os outputs, ou seja, o núcleo operacional é responsável pela entrada de matéria prima, pela transformação desta matéria prima no produto da empresa e pela distribuição deste produto;
- **Tecnoestrutura:** A tecnoestrutura é responsável pela formatação do núcleo operacional, ou seja, ela define os processos, as especificações do produto e a formalização do comportamento;
- **Assessoria de apoio:** É a área especializada, terceirizada ou não, que tem a função de apoiar a organização fora do fluxo de produção de seu produto principal. Desta forma, a assessoria de apoio dá suporte às operações da empresa;
- **Ideologia:** É a parte da organização responsável pela elaboração, manutenção, disseminação e interiorização de suas ideologias e doutrinas.



A ideologia aqui referida é como um sistema de crenças sobre a própria organização, não as crenças da sociedade que a envolve.

## 2.3 GESTÃO DE PROCESSOS

A gestão de processo exerce papel fundamental no âmbito da organização, pois busca maximizar os resultados, alinhando as estratégias e metas a partir de um método que alinhe a condução e a avaliação dos processos adotados dentro da empresa. O gerenciamento de processos é a ação que visa dar suporte aos objetivos da organização. As atividades correspondem ao “o que” é feito e “como” é feito durante o processo. O que é feito é descrito no nome da atividade e como é feito é descrito na descrição da atividade.

De acordo com Jutuca (2014), a gestão de processos surge como uma metodologia consolidada, tanto na iniciativa privada, como nas organizações públicas, que visa alcançar melhores resultados, através do aperfeiçoamento dos processos de trabalho. É desempenhado por todos os servidores e de forma contínua, envolve conhecer, analisar, mudar e monitorar as rotinas de trabalho, por isso, é necessária a conscientização e mobilização de todos os servidores.

Tanure e Soares (2007) pontuam que a transformação organizacional pressupõe a alteração nos mecanismos racionais, isto é, a estratégia, estrutura e processos de gestão. Este último impacta diretamente na forma como os recursos organizacionais são geridos, a partir da definição do escopo de trabalho a ser desempenhado, além da regulação das atividades, a fim de alcançar os resultados esperados. Cabe destacar, segundo as autoras, que a dimensão humana pode afetar significativamente a gestão de processos, por uma razão de competência técnica ou pelo simples fato da resistência à padronização (TANURE; SOARES, 2007).

Já Motta (2000), na ótica da mudança organizacional, sob uma perspectiva tecnológica, na qual os processos, funções e tarefas são as unidades básicas de análise, pondera a importância em se rever a divisão de tarefas, a especialização das funções e as tecnologias a serem utilizadas. O autor enfatiza a necessidade da otimização de processos, a fim de se mitigar os desperdícios, além de se atentar para o fator humano no meio, trazendo a questão do olhar para o cansaço do executor, visando o aumento da eficiência.

Cabe notar também que segundo Drucker (1999), toda empresa necessita de áreas de apoio, de suporte administrativo para dar vazão às tarefas a serem realizadas, que ajudem a administração e a organização da empresa, liberando as áreas do negócio

para o bom desempenho de suas atividades fins, que estão efetivamente relacionadas ao propósito empresarial, podendo assim, entregar um melhor produto ou serviço à sociedade em geral.

De acordo com Vec (2019), os processos de suporte corporativo referem-se a um conjunto de processos que tem a função de oferecer reforço ou apoio aos processos primários, colaborando para sua boa realização. Serve para prover apoio a outros processos de suporte, dependendo do caso (em segundo, terceiro, quarto nível e assim por diante), além de oferecer suporte para os processos de gerenciamento.

Uma das tendências que vêm sendo adotadas pelo setor público brasileiro para agilizar seus procedimentos e aprimorar os produtos e serviços prestados ao cliente/cidadão é a Gestão de Processos. Nessa forma de gestão, uma organização pública é considerada um grande processo cuja missão é atender às necessidades do cidadão/usuário, mediante a prestação de serviços, gerados a partir de insumos, recursos e informações recebidos de fornecedores, e processados por servidores públicos com o uso de recursos materiais, técnicos e gerenciais (IPEA, 1996).

Segundo Trapp (2011), em síntese, a Gestão de Processos no contexto da administração pública (...) é mobilizar servidores para aumentar o valor de seus processos através de melhorias e inovações.

- **Mobilizar: criar uma cultura de inovação e criatividade que inspire todo gestor a pensar em como aumentar o valor público de seus processos a partir de um melhor uso dos ativos públicos;**
- **Orientar para visão de valor público: dotar gestores de ferramentas para entender o que o cidadão/cliente valoriza e analisar oportunidades para entregar este valor.**
- **Melhorias e inovações: capacitar gestores para conduzir projetos de inovação e ciclos de melhoria contínua que transformem ideias em novos processos com novos sistemas, competências, políticas, regras, controles, infraestrutura, etc.**



3

3

PERCURSO METODOLÓGICO



### 3. PERCURSO METODOLÓGICO

Trata-se de um o estudo de caso descritivo, em que se objetiva apresentar, à luz do estado da arte da gestão no setor público, os aspectos mais relevantes da implementação do novo modelo de gestão adotado desde março de 2019, em um órgão governamental federal brasileiro - o Ministério da Economia - tendo sido realizado o esforço de triangulação por meio de: pesquisa documental, observação direta e entrevistas semiestruturadas, assim como as respectivas análises para explicitação das suas evidências.

#### 3.1 Definição e Escolha do Método

A presente pesquisa se dará sob uma perspectiva qualitativa, uma vez que busca analisar um fenômeno de conhecimento ainda limitado (YIN, 2005). De acordo com Martins (2008, p. 11), uma avaliação qualitativa “(...) é caracterizada pela descrição, compreensão e interpretação de fatos e fenômenos, em contrapartida à avaliação quantitativa, denominada pesquisa quantitativa, onde predominam mensurações”.

Para tal, será empregada a estratégia de investigação de estudo de caso para a pesquisa em questão. Segundo as condições para a definição da estratégia a ser traçada, de acordo com Yin (2005), a partir da figura abaixo, a fim de se analisar a implementação do novo modelo de gestão em um órgão governamental federal brasileiro: (i) a forma de pesquisa proposta é do tipo “como” e “por que”; (ii) o pesquisador não possui controle sobre eventos comportamentais efetivos e; (iii) o grau de enfoque maior em acontecimentos contemporâneos em oposição à fatos históricos.

Figura 2: Situações relevantes para diferentes estratégias de pesquisa

estratégia	forma da questão de pesquisa	exige controle sobre eventos comportamentais?	focaliza acontecimentos contemporâneos?
experimento	como, por que	sim	sim
levantamento	quem, o que, onde, quantos, quanto	não	sim
análise de arquivos	quem, o que, onde, quantos, quanto	não	sim/não
pesquisa histórica	como, por que	não	não
estudo de caso	como, por que	não	sim

Fonte: YIN (2005).

Além disso, “o estudo de caso é uma inquirição empírica que investiga um fenômeno contemporâneo dentro de um contexto da vida real, quando a fronteira entre o fenômeno e o contexto não é claramente evidente” (YIN, 2005, p. 32). Assim, serão preservadas as características holísticas e significativas dos eventos que sucederam na alteração do processo administrativo a ser investigado, sendo caracterizado por ser um acontecimento contemporâneo, o qual não poderá sofrer manipulação relevante de seu comportamento (YIN, 2005).

O estudo de caso da presente pesquisa enquadra-se como descritivo por buscar a descrição do fenômeno a partir do contexto no qual ele está inserido, apresentando os pormenores de seu desenvolvimento (YIN, 2005). Yin (2005) destaca a importância de estudos de casos descritivos, uma vez que transmitem informações acerca do fenômeno analisado para fora do círculo de pesquisadores da temática, disseminado o conhecimento para além das fronteiras acadêmicas.

Conforme a tipologia proposta por Yin (2005), este estudo de caso é do tipo 1, conforme figura abaixo, caracterizado por ser um estudo de caso único holístico, em que o programa UNIFICA será a unidade de análise e descrição. A pesquisa mostrará “como” e “por que” o programa foi implementado e quais os fatores, presentes no referencial teórico, impactaram em seu desenvolvimento.

**Figura 3. Tipos básicos de projetos para os estudos de caso**

	projetos de caso único	projetos de casos múltiplos
holísticos (unidade única de análise)	TIPO 1	TIPO 3
incorporados (unidades múltiplas de análise)	TIPO 2	TIPO 4

Fonte: YIN (2005).

O estudo fará uso de revisão bibliográfica específica sobre governança, arquitetura organizacional e gestão de processos, além de análise documental de diversas fontes que abordam o objeto em questão. Essa revisão sustentará a orientação para o protocolo de coleta dos dados, análise e formulação das conclusões.

## 3.2 Coleta e Análise dos Dados

### 3.2.1 Triangulação

A triangulação é uma estratégia de pesquisa que consiste em superpor um mínimo de três perspectivas, com o propósito de compensar vieses na observação, análise e interpretação de dados. A estratégia permite validar a estabilidade e precisão de cada uma das etapas e da pesquisa como um todo.

A triangulação é uma técnica de minimização dos efeitos de vieses no processo investigativo. Consiste em se utilizar um mínimo de três perspectivas seja na coleta de dados, no método de pesquisa, no número de observadores, na aplicação de teorias ou nas disciplinas acadêmicas consideradas (Thiry-Cherques, 2009).

### 3.2.2 Pesquisa documental

Segundo Vergara (2013), a pesquisa bibliográfica é o levantamento de toda a bibliografia, referente ao assunto proposto, já publicada, que irá auxiliar na análise e na manipulação de dados do trabalho. O material pode ser em forma de livro, revistas, em meio eletrônico, isto é, material de acesso do público em geral. A bibliografia levantada para a presente pesquisa tangenciou as seguintes camadas: governança, arquitetura organizacional e gestão de processos.

Ademais, utilizou-se de investigação documental, que, de acordo com Vergara (2013, p. 46), "(...) é realizada em documentos conservados no interior de órgãos públicos (...): registros, anais, regulamentos, circulares, ofícios, memorandos. Assim, foram utilizados na composição da investigação: documentos de gestão do Ministério da Economia, mais notadamente aqueles que se referem ao Programa UNIFICA, bem como planos de trabalho, relatórios, pesquisas, notícias, videoconferências, oficinas e entrevistas realizadas com os servidores.

A pesquisa documental permite o acesso aos documentos, físicos ou virtuais, em qualquer oportunidade, tendo o fenômeno já ocorrido ou no decorrer de seu processo (LAKATOS; MARCONI, 2009). Entretanto, Lakatos e Marconi (2009) destacam possíveis riscos de as fontes de informação não serem exatas ou fidedignas, sendo necessária a triangulação com demais documentos para a checagem dos fatos. Situação possível na pesquisa em questão, visto a multiplicidade de fontes de conteúdo disponíveis para consulta.

Em se tratando da análise dos dados, Miles e Huberman (1994) cunharam o conceito de procedimento analítico geral, o qual a análise se estrutura a partir da organização da coleta das fontes de dados e do objetivo elencado durante a verificação das informações. Os autores destacam que "por meio de leituras continuadas do material fonte e pela vigilância de pressuposições, pode-se captar a essência de uma descrição" (MILES; HUBERMAN, 1994, p. 6).

De acordo com Bardin (2011), há etapas necessárias para a análise de conteúdo, sendo elas: pré análise; descrição analítica e interpretação inferencial. A primeira parte reside na organização do material selecionado. Já a segunda é a etapa na qual a documentação é analisada em profundidade, sendo classificada de acordo com o referencial teórico utilizado. Por fim, a terceira parte corresponde à reflexão realizada, a fim de se chegar nas conclusões da pesquisa.

Desse modo, no presente trabalho, os documentos levantados foram analisados a partir das três grandes categorias analíticas que permeiam a pesquisa: governança, arquitetura organizacional e gestão de processos. Evidenciando, de tal forma, os pontos de convergência ou não da literatura com o retratado na realidade do objeto de estudo.

A análise também engloba a pesquisa em campo, que de acordo com Vergara (2013), é uma forma de levantamento de dados no próprio local onde ocorrem os fenômenos. Na presente pesquisa, levada a efeito por meio das técnicas de observação direta e entrevistas semiestruturadas.

### 3.2.3 Observação direta

De acordo com Thiry-Cherques (2009), “o termo ‘observação’ designa qualquer técnica idônea de aquisição de dados que irão constituir o banco de prova de pesquisas de caráter científico”.

Nos métodos qualitativos a observação direta, estruturada ou não, é utilizada para gerar construtos – tipos ideais, estruturas, fenômenos - e é válida na medida da propriedade, complementação ou esclarecimento que empresta à descrição do tipo, da estrutura relacional ou do fenômeno. Para estas vertentes epistemológicas a observação é a base de tudo.

A confiabilidade da observação direta é dada pela acurácia da observação e pelo critério do registro. A correção da percepção se dá, em primeira instância, mediante o isolamento de arquétipos em um conjunto de atributos consistentes em uma abordagem sintética. Isto porque a observação direta (Miller; 1983):

- **presume que as relações podem ser não lineares e a causação multidirecional, diferentemente das abordagens analíticas, que presumem que as relações são lineares e a causação é unidimensional;**
- **usa um número indeterminado de atributos, para, posteriormente, selecionar os mais relevantes;**
- **dá maior importância aos exemplos do que aos números.**

Assim, a observação direta apresenta como aspecto vantajoso a captura dos aspectos espontâneos do fenômeno observado, no caso a conduta para a implementação do novo modelo de gestão no Ministério da Economia.

### 3.2.4 Entrevistas semiestruturadas

Foram analisadas as entrevistas conduzidas pelos consultores para a definição do modelo a ser adotado na reestruturação. A abordagem exploratória e o roteiro



semiestruturado asseguraram que as informações necessárias fossem obtidas com a profundidade requerida, assim como a possibilidade de novas inserções no decorrer do diálogo, além do contexto de informalidade característicos das entrevistas abertas (BONI, 2005), buscando identificar, segundo o ponto de vista dos entrevistados, os fatores relevantes para o processo de reestruturação.

O roteiro das entrevistas foi elaborado a priori e a escolha pelos entrevistados se deu pelo critério de acessibilidade. Foram realizadas entrevistas com os servidores que trabalhavam nas áreas de suporte a gestão dos extintos ministérios, a fim de gerar um relatório consolidado de diagnóstico situacional, tendo como público-alvo os servidores lotados nas áreas de administração e logística em todo o território nacional.

Ressalta-se que foram realizadas tantas entrevistas quanto necessárias ao alcance da saturação empírica, a qual preconiza que quando novas entrevistas não acrescentam novos elementos à análise, o rito já atingiu o ponto de saturação (THIRY-CHERQUES, 2009).

Com o intuito de minimizar o efeito de vieses no processo investigativo, utilizou-se da triangulação metodológica, a partir do confronto entre as informações coletadas por meio de pesquisa bibliográfica e análise documental; observação direta; e, entrevistas acerca do objeto de estudo (THIRY-CHERQUES, 2009).



4

# 4

## DESCRIÇÃO E DISCUSSÃO DO CASO



## 4. DESCRIÇÃO E DISCUSSÃO DO CASO

### 4.1 Criação do Ministério da Economia

#### 4.1.1 Composição do novo ministério

A Medida Provisória nº 870, publicada em 1º de janeiro de 2019, estabeleceu a nova organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios. Houve a redução do número de ministérios na estrutura da Administração Pública Federal, de 29 para 22 pastas com status ministerial: 16 ministérios, 4 órgãos com status de Ministério vinculados à Presidência da República e 2 cargos com status de ministro.

Nesse processo de mudança, surge então o Ministério da Economia, que reúne atribuições dos extintos ministérios da Fazenda (MF); do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP); da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC); e do Trabalho (MTb).

Figura 4: Composição do Ministério da Economia (Jan/2019)



Fonte: Apresentação Ministério da Economia – Secretaria Executiva (2020)

Nesse ponto é importante fazer considerações sobre o ocorrido em reorganizações administrativas anteriores, que já haviam trazido para o extinto Ministério da Fazenda parte da estrutura e das competências do extinto Ministério da Previdência Social.

A Lei nº 11.457, de 16 de março de 2007, que, dentre outras coisas, transforma a Secretaria da Receita Federal na Secretaria da Receita Federal do Brasil, vinculada à estrutura do extinto Ministério da Fazenda, promovendo a fusão das estruturas de arrecadação e fiscalização dos ministérios da Fazenda e da Previdência Social.

Ademais, a Lei nº 13.341, de 29 de setembro de 2016, que, dentre outras coisas, traz para o extinto Ministério da Fazenda competências para tratar de política previdenciária. Naquele momento do tempo é incorporada à estrutura do Ministério a Secretaria de Previdência. Além disso, passam a ser vinculados àquele Ministério: o Conselho Nacional de Previdência Complementar; a Câmara de Recursos da Previdência Complementar; o Conselho Nacional de Previdência; a Superintendência Nacional de Previdência Complementar (PREVIC); e a Empresa de Tecnologia da Informações da Previdência (DATAPREV).

O Decreto nº 9.745, de 8 de abril de 2019, aprovou a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Economia e, ainda, remanejou e transformou cargos em comissão e funções de confiança. O trabalho de elaboração daquele decreto, conforme consta no Relatório de Gestão Integrado de apresentado ao TCU em 2020, considerando a complexidade do novo órgão, teve como premissas: (a) fortalecimento da capacidade institucional; (b) melhoria das condições de funcionamento, proporcionando melhor desempenho no exercício das competências institucionais; e, (c) mitigação dos riscos de sobreposição de competências identificados.

Segue abaixo quadro-resumo dos principais normativos que formalizam a atuação do ME:

Quadro 2: Síntese das normas de criação do Ministério da Economia	
ATO NORMATIVO	OBJETO
Medida provisória nº 870, de 1º de janeiro de 2019 (convertida na Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019)	Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios. Foram transformados em Ministério da Economia: o Ministério da Fazenda, o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, o Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços e o Ministério do Trabalho no Ministério da Economia (art. 57, I, Lei nº 13.844/2019);
Decreto nº 9.679, de 2 de janeiro de 2019 (revogado pelo Decreto	Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Economia

nº 9.745, de 8 de abril de 2019)	
Decreto nº 9.745, de 8 de abril de 2019 (alterado pelos Decreto nº 10.072, de 18 de outubro de 2019 e Decreto nº 10.366, de 22 de maio de 2020)	Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Economia
Decreto nº 10.072, de 18 de outubro de 2019	Novo ato normativo relativo às competências do Gabinete do Ministro, Secretaria de Gestão Corporativa, Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, Secretaria Especial de Fazenda, Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, Secretaria Especial de Previdência e Trabalho, Secretaria Especial de Comércio Exterior e Assuntos Internacionais , Secretaria Especial de Desestatização, Desinvestimentos e Mercados, Secretaria Especial de Produtividade, Emprego e Competitividade , Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital
Decreto nº 10.366, de 22 de maio de 2020	Novo ato normativo relativo à estrutura do Ministério, a exemplo da Assessoria Especial de Controle Interno, Secretaria Executiva, Secretaria Especial de Produtividade e Competitividade, Secretaria Especial de Fazenda, Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital e alocação na estrutura do Ministério da Economia, da estrutura organizacional, com respectivas competências, e de cargos em comissão e funções de confiança da Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimentos (SEMPI), a qual foi transferida da Casa Civil da Presidência da República para este Ministério da Economia nos termos do Decreto nº 10.218, de 30 de janeiro de 2020.

Fonte: elaboração própria

#### 4.1.2 Os desafios iniciais para a criação do ME

O Ministério da Economia (ME) surgiu já entre os órgãos mais complexos da estrutura da Administração Pública Federal dada sua característica, aglutinação de funções, competências e tamanho. Não seria absurdo dizer que o processo de criação

do Ministério foi acelerado, desafiador, e, em alguma medida, não encontra amparo na literatura especializada, principalmente no que tange a questão de governança e arquitetura organizacional.

Talvez fosse possível afirmar que a reorganização se assemelharia a criação do Departamento de Segurança Interna do Estados Unidos, criado com objetivo de evitar outros atentados semelhantes aos que aconteceram em 11 de setembro de 2001. Naquela oportunidade, foi realizada a maior reorganização do governo federal americano em 50 anos, visto que o novo departamento passou a ter sob seu controle 22 (vinte e duas agências). A intenção do governo norte americano, conforme Perl (2004) era que não houvesse novamente as falhas de comunicação que culminaram nos ataques ocorridos, ou que pelo menos essas falhas pudessem ser evitadas.

Do ponto de vista finalístico, para que se tenha uma ideia da complexidade do Ministério da Economia, segue abaixo o rol das competências estatutárias e regimentais da Pasta, que estavam descritas no Art. 1º, do Anexo I, do Decreto nº 9.745, de 8 de abril de 2019:

“...

Art. 1º O Ministério da Economia, órgão da administração pública federal direta, tem como área de competência os seguintes assuntos:<sup>3</sup>

I - moeda, crédito, instituições financeiras, capitalização, poupança popular, seguros privados e previdência privada aberta e fechada;

II - política, administração, fiscalização e arrecadação tributária e aduaneira;

III - administração financeira e contabilidade públicas;

IV - administração das dívidas públicas interna e externa;

V - negociações econômicas e financeiras com governos, organismos multilaterais e agências governamentais;

VI - preços em geral e tarifas públicas e administradas;

VII - fiscalização e controle do comércio exterior;

VIII - elaboração de estudos e pesquisas para acompanhamento da conjuntura econômica;

IX - autorização, ressalvadas as competências do Conselho Monetário Nacional:

a) da distribuição gratuita de prêmios a título de propaganda quando efetuada por meio de sorteio, vale-brinde, concurso ou operação assemelhada;

b) das operações de consórcio, fundo mútuo e outras formas associativas assemelhadas que objetivem a aquisição de bens de qualquer natureza;

c) da venda ou da promessa de venda de mercadorias a varejo, por meio de oferta pública e com recebimento antecipado, parcial ou total, do preço;

d) da venda ou da promessa de venda de direitos, inclusive cotas de propriedade de entidades civis, como hospital, motel, clube, hotel, centro de recreação ou alojamento e organização de serviços de qualquer natureza, com ou sem rateio de despesas de manutenção, mediante oferta pública e com pagamento antecipado do preço;

e) da venda ou da promessa de venda de terrenos loteados a prestações por meio de sorteio; e

f) da exploração de loterias, incluídos sweepstakes e outras modalidades de loterias realizadas por entidades promotoras de corridas de cavalos;

X - previdência;

XI - previdência complementar;

XII - formulação do planejamento estratégico nacional e elaboração de subsídios para formulação de políticas públicas de longo prazo destinadas ao desenvolvimento nacional;

XIII - avaliação dos impactos socioeconômicos das políticas e dos programas do Governo federal e elaboração de estudos especiais para a reformulação de políticas;

XIV - elaboração de estudos e pesquisas para acompanhamento da conjuntura socioeconômica e gestão dos sistemas cartográficos e estatísticos nacionais;

XV - elaboração, acompanhamento e avaliação do plano plurianual de investimentos e dos orçamentos anuais;

XVI - viabilização de novas fontes de recursos para os planos de governo;

XVII - formulação de diretrizes, coordenação das negociações e acompanhamento e avaliação dos financiamentos externos de projetos públicos com organismos multilaterais e agências governamentais;

XVIII - coordenação e gestão dos sistemas de planejamento e orçamento federal, de pessoal civil, de organização e modernização administrativa, de administração de recursos da informação e informática e de serviços gerais;

XIX - formulação de diretrizes, coordenação e definição de critérios de governança corporativa das empresas estatais federais;

XX - administração patrimonial;

XXI - políticas de desenvolvimento da indústria, do comércio e dos serviços;

XXII - propriedade intelectual e transferência de tecnologia;

XXIII - metrologia, normalização e qualidade industrial;

XXIV - políticas de comércio exterior;

XXV - regulamentação e execução dos programas e das atividades relativas ao comércio exterior;

XXVI - aplicação dos mecanismos de defesa comercial;

XXVII - participação em negociações internacionais relativas ao comércio exterior;

XXVIII - registro do comércio;

XXIX - formulação da política de apoio à microempresa, à empresa de pequeno porte e ao artesanato;

XXX - articulação e supervisão dos órgãos e das entidades envolvidos na integração do registro e da legalização de empresas;

XXXI - política e diretrizes para a geração de emprego e renda e de apoio ao trabalhador;

XXXII - política e diretrizes para a modernização das relações do trabalho;

XXXIII - fiscalização do trabalho, inclusive do trabalho portuário, e aplicação das sanções previstas em normas legais ou coletivas;

XXXIV - política salarial;

XXXV - formação e desenvolvimento profissional;

XXXVI - segurança e saúde no trabalho; e

XXXVI - segurança e saúde no trabalho;

XXXVII - regulação profissional.

XXXVII - regulação profissional;

XXXVIII - registro sindical;

XXXVII - regulação profissional;

XXXVIII - registro sindical;

XXXIX - coordenação, monitoramento, avaliação e supervisão das ações do Programa de Parcerias de Investimentos - PPI e apoio às ações setoriais necessárias à sua execução;

XL - implementação de políticas e ações destinadas à ampliação da infraestrutura pública e das oportunidades de investimento e de emprego; e

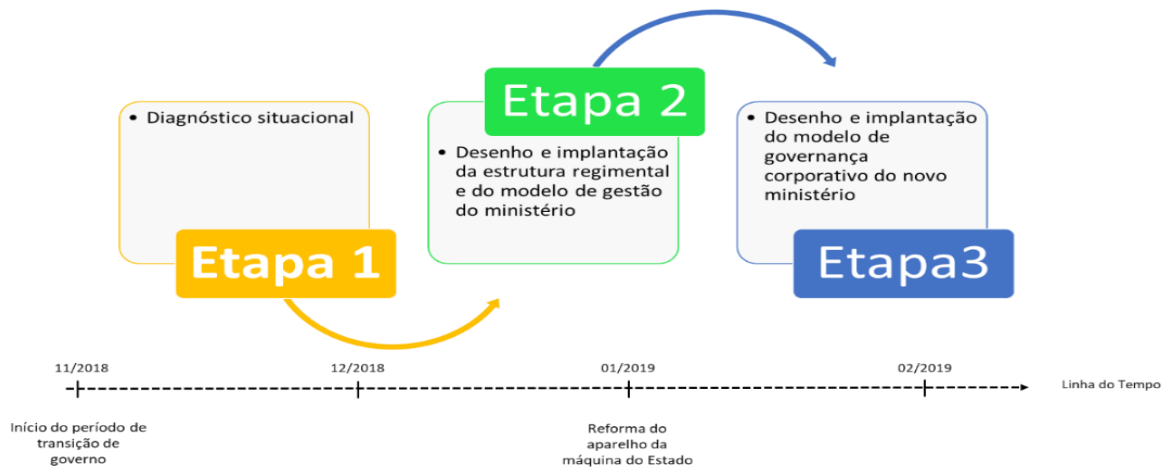
XLI - coordenação, articulação e fomento de políticas públicas necessárias à retomada e à execução de obras de implantação dos empreendimentos de infraestrutura considerados estratégicos.

...”

O trabalho de estruturação do novo Ministério, para fins de didática no registro histórico, foi estruturado em três grandes etapas, conforme ilustrado a seguir:



**Figura 5: Etapas de estruturação do novo Ministério**



Fonte: elaboração própria

A Etapa 1 consistiu na realização de um diagnóstico situacional para que fosse possível compreender como os ministérios antecessores funcionavam e estavam organizados. Nesse momento, foram desenhadas soluções de curto prazo que visando garantir o funcionamento adequado da Pasta sem que houvesse solução de continuidade.

A Etapa 2 atuou no desenho e implantação da estrutura regimental e do modelo de gestão do ministério. Já a Etapa 3 foi dedicada ao desenho e implementação do mapa estratégico e da nova cadeia de valor do ministério.

Importante, nesse momento, destacar a diversidade e conceitos de “processo de negócio”. Aqui, entende-se o processo de negócio como um conjunto de atividades ou tarefas estruturadas, realizadas em uma sequência definida, que processam insumos como, por exemplo, dados ou informações para a geração ou produção de um serviço ou produto para um cliente ou parte interessada.

Os processos de negócio das organizações, sejam elas públicas ou privadas, podem ser agrupados em dois grandes blocos, quais sejam: finalísticos; e de gestão, apoio ou suporte.

Os processos finalísticos são aqueles que compõem as atividades-fim da organização, ou seja, aqueles que estão diretamente voltados para a geração de resultados para “clientes” ou “partes interessadas”. Por oportuno, apresenta-se uma

lista exemplificativa de processos finalísticos do Ministério da Economia (ME): a) formulação e avaliação de políticas fiscal, tributária e previdenciária; b) gestão das políticas de desenvolvimento dos mercados; c) gestão orçamentária; d) gestão financeira e contábil; e) arrecadação e gestão dos créditos da fazenda pública; f) fiscalização e conformidade tributária; g) administração aduaneira; h) gestão das transferências governamentais; e) gestão de ações de simplificação, desburocratização e transformação digital nos serviços públicos e administrativos.

Por clientes ou partes interessadas dos processos finalísticos do ME, um órgão público da Administração Direta do Poder Executivo Federal, considera-se, entre outros: a sociedade; a Presidência da República; outros órgãos da Administração; entes federados; outros poderes constituídos etc.

Os processos de gestão, apoio ou suporte, como o nome diz, dão apoio aos processos de negócio. Dão suporte a alguma atividade de natureza finalística da organização. São as famosas “atividades meio”, realizadas pelas “áreas meio”. Segue lista ilustrativa (não exaustiva) de processos de suporte: a) gestão da comunicação institucional; b) gestão de pessoas; c) gestão de tecnologia da informação e comunicações; d) execução orçamentária e financeira; e) administração e logística.

Registre-se que as áreas-meio dos ministérios aglutinados para composição do novo ministério possuíam realidades muito distintas. Essas diferenças diziam respeito, entre outras, à complexidade da estrutura organizacional; à maneira como esses temas eram organizados em competências; ao tamanho e à qualificação da força de trabalho; ao nível de maturidade na gestão dos processos; ao nível de automação dos processos de suporte; aos regramentos internos relativos aos processos de suporte.

Com base nas informações consubstanciadas na etapa de diagnóstico situacional realizado para fins da criação do Ministério (etapa 1), foi então estruturada discussão a respeito do Modelo de Gestão a ser implantado, considerando temas como: estratégia; administração e logística; compras e contratações; pessoas; orçamento e finanças; e tecnologia da informação e comunicação.

Inaugurou-se, então, a etapa 2 do trabalho de estruturação do ME: desenho e implantação da estrutura regimental e do modelo de gestão.

Foi preciso tomar decisões rápidas para que não houvesse solução de continuidade dos negócios. O desafio de se colocar uma área de gestão em uma instituição como o novo ME já era *per si* enorme, mas isso havia de ser feito, ademais, em um contexto de transição de governo e de restrição fiscal significativa.

A estrutura administrativa da Administração Pública Federal, e, portanto, também do ME, precisou ser otimizada para promover ambiente interno mais eficiente

e de tal forma que isso criasse condições para o estabelecimento de contínuo processo de melhoria da qualidade dos serviços públicos para a sociedade.

As antigas estruturas de Subsecretarias de Planejamento, Orçamento e Administração (Spoas) e suas correspondentes Subsecretarias de Planejamento e Orçamento e Subsecretarias de Administração foram redesenhadas.

Antes, nas estruturas administrativas dos ministérios predecessores, os assuntos de gestão não estavam todos sob o mesmo guarda-chuva, o que, em muitos casos, dificultava o fluxo dos processos e a própria tomada de decisão.

E, como resultado dessa reinvenção, surgiu a proposta de criação da Secretaria de Gestão Corporativa (SGC), vinculada à Secretaria Executiva do Ministério (SE). Já naquele momento, havia preceitos orientadores do trabalho a ser feito, como, por exemplo:

- a. **organização da estrutura da SE de tal maneira que fosse possível compartimentar as discussões finalísticas e de gestão;**
- b. **consolidação e racionalização dos recursos disponíveis, com criação de uma área interna de prestação de serviços de gestão e suporte para as áreas do Ministério e para os servidores;**
- c. **necessidade de padronização de processos de suporte;**
- d. **foco na melhoria contínua da prestação dos serviços; e**
- e. **racionalização alocativa de recursos e redução de custos.**

O desafio inicial era juntar a estrutura administrativa, unido às percepções operacionais, táticas e estratégicas sob o mesmo comando, respeitando o arcabouço legal dos diferentes ministérios com distintas culturas administrativas, diversos contratos administrativos com objetos semelhantes e, principalmente, não interromper o funcionamento do órgão, em atenção à continuidade dos serviços públicos.

### **4.1.3 O modelo de gestão estratégica implementado no ME**

No que tange ao modelo de gestão estratégica implementado no Ministério da Economia é importante analisar o primeiramente o posicionamento doutrinário e só então descrever o que foi proposto a partir da decisão de governo apresentada.

A agenda estratégica, segundo Martins (2010), é um conjunto de definições sobre os propósitos (missão, visão, etc.), sobre os resultados a serem alcançados (objetivos, indicadores e metas) e sobre o modo de alcançá-los (plano de ações ou

projetos). As organizações públicas e suas unidades devem buscar construir suas agendas de modo sistemático.

A visão estratégica, nesse contexto, deve envolver ampla noção de espaço e tempo. Portanto, deve-se ter uma visão sistêmica que permita conhecer o conteúdo do todo e dimensionar onde está inserido.

O professor Felipe Cruz, em sua tese de doutorado na Universidade de Brasília, que versa sobre “O impacto da satisfação das necessidades de informação na tomada de decisão inerente ao planejamento estratégico de uma organização pública federal”, discorreu sobre Planejamento Estratégico nos seguintes termos:

De acordo com Oliveira (2011, p. 4), “o planejamento estratégico corresponde ao estabelecimento de um conjunto de providências a serem tomadas pelo executivo para a situação em que o futuro tende a ser diferente do passado”. O autor adiciona, ainda, que se trata de um processo contínuo que é executado pela empresa independente de vontade específica dos seus executivos. (CRUZ, 2013, p. 58)

Considerando que os órgãos públicos apresentam peculiaridades e cada um se diferencia do outro em relação à postura estratégica o autor conclui:

As Instituições públicas influenciam e são influenciadas pelos demais órgãos públicos no que se refere ao processo de construção da estratégica, tendo em vista que, em última instância, os planejamentos estratégicos compõem um plano maior, o qual se refere à atuação da administração pública no desenvolvimento de suas atribuições constitucionais. Portanto, mesmo que os métodos proponham a livre criação de propostas e estratégias por parte dos integrantes da instituição, existem limites e diretrizes implícitos que influenciam o processo de planejamento e são impostos por meio de posicionamentos da alta administração. (CRUZ, 2013, p. 140)

Passados os momentos iniciais, foi necessário avançar na discussão de questões relativas à governança corporativa, sobretudo tendo em vista as disposições do Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017 (política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional). Inaugurou-se, então, a Etapa 3 do trabalho de estruturação do novo Ministério, qual seja, o desenho e implantação do Modelo de Governança Corporativa.

O ME, ao absorver um conjunto significativo de unidades e atribuições advindas da extinção de outros ministérios, precisou se organizar para superar importantes

desafios gerenciais e, assim convergir estruturas, integrar esforços, facilitar o processo decisório, monitorar a gestão e comunicar resultados institucionais.

Embora a estrutura e o posicionamento da área de gestão estratégica do Ministério seja incomum, considerando que a Diretoria de Gestão Estratégica não ficou vinculada diretamente ao Ministro de Estado ou ao Secretário-Executivo, mas sim a área de gestão foi criado o [Programa de Integração, Governança e Estratégia](#) do ME – INTEGRA, com o objetivo central de promover a integração das unidades, por meio de uma governança que propicie a ação harmônica entre estratégias, processos e projetos, para sedimentar as melhores práticas e o alcance dos resultados almejados pelo Ministério.

O modelo de governança do Ministério da Economia se estrutura em uma rede de Comitês de Governança, validada pela Portaria ME nº 123, de 27 de março de 2019, tendo o Comitê Ministerial de Governança como a principal instância de governança do Ministério.

O Programa INTEGRA abarcou o [modelo de governança do ME](#), formado pelo Comitê Ministerial de Governança (CMG) e por sete Comitês Temáticos de Apoio a Governança (CTAG), que são instâncias internas de governança responsáveis pela definição de políticas e diretrizes de temáticas transversais como gestão de pessoas, governança digital, compras, comunicação, desburocratização e gestão de riscos – além do arcabouço conceitual e ferramental de Planejamento & Estratégia, Inovação, Gestão de Processos e Gestão de Projetos. Os referidos comitês atuam em consonância com as diretrizes e resoluções emanadas pelo Comitê Interministerial de Governança (CIG), composto pela Casa Civil da Presidência da República, Controladoria-Geral da União e pelo Ministério da Economia (Figura 5).

As atividades do INTEGRA visaram, conforme dito acima, a integração da gestão por meio de ritos, deliberações e discussões compartilhadas no âmbito das instâncias de governança, de modo a propiciar a ação alinhada entre planejamento, gestão de processos e gestão dos projetos estratégicos do ME, tendo como grandes referenciais para o processo decisório o modelo de governança, o Planejamento Plurianual (PPA) como expressão do planejamento governamental, o Mapa Estratégico e seus desdobramentos em indicadores, além da Cadeia de Valor Integrada (Figuras 6 e 7).

O Programa seguiu as diretrizes no Decreto nº. 9.203, de 22 de novembro de 2017. O documento define o programa governança como um conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade. Para operacionalizar esse conceito, estruturas, ritos e relações de governança trabalham no alinhamento de esforços e do processo decisório, pela

convergência das estruturas de governança, acompanhamento e comunicação dos resultados institucionais, bem como fundamento disseminar as boas práticas.

**Figura 6 - Eixos do modelo de governança do Ministério da Economia**



Fonte: <https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/integra>

Figura 7 - Cadeia de valor integrada do Ministério da Economia



Fonte: <https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/integra>

Figura 08 - Mapa Estratégico do Ministério da Economia (2019/2022)



Fonte: <https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/integra>

Nesse contexto, pode-se concluir que um dos principais desafios para a gestão pública é transformar as estruturas burocráticas e hierarquizadas em organizações

flexíveis e empreendedoras, que enfatizam a importância do planejamento e da boa governança como ferramentas essenciais de sustentação para a tomada de decisões. Nessa perspectiva, o modelo de governança do Ministério, embora não usual, foi construído por meio da construção coletiva, sendo definido pela pluralidade de instrumentos e de conteúdo: cadeia de valor, planejamento estratégico institucional, com a definição de objetivos estratégicos, marcos de gestão, indicadores e iniciativas prioritárias, e plano plurianual, assim como a implementação de ritos e instrumentos de governança pública.

Essa perspectiva, contudo, não torna o modelo imune de críticas, dentre elas a já mencionada inusual alocação da Diretoria de Gestão Estratégica abaixo de nova camada intermediária entre ela e a alta gestão ministerial, o que senão pelo singelo argumento organizacional poderia denotar “desprestígio” à área, teria o condão de afastar das instâncias superiores a área mencionada, inclusive sob o prisma da burocratização. Como se disse, nesse contexto, o papel do CMG ganhou especial relevo para mitigar esse problema, caracterizando-se como a instância de interlocução direta entre a área de gestão estratégica e a alta administração.

Ademais, na mesma esteira, vê-se que outras instâncias relevantes sob o prisma da governança igualmente foram deslocadas para a Secretaria Executiva (tal qual a Corregedoria, Ouvidoria e Assessoria Especial de Controle Interno) nos termos do Decreto 9.679, de 2 de janeiro de 2019, algo não usual e que talvez não possa ser considerado uma melhor prática de governança.

## **4.2 Programa UNIFICA**

O processo de consolidação e integração Pastas foi responsável por parcela bastante representativa do esforço despendido pela Secretaria de Gestão Corporativa no momento da junção em 2019. A simples criação de unidades administrativas que recepcionassem as atividades e os servidores das extintas pastas, a unificação da folha de pagamento de pessoal, a gestão orçamentária e dos contratos de prestação de serviço, das redes e aplicações de informática e de todo o patrimônio, foram um grande desafio vivenciado e que, atualmente, ainda exige grandes esforços em sua manutenção, na correção de anomalias e na implementação de melhorias, conforme demonstrado do Relatório de Gestão Integrado do Ministério da Economia.

Em observação a cenários como esses e com o objetivo de trazer maior harmonia e otimização aos processos de trabalho inerentes às atividades-meio, criou-se então, no âmbito da SGC, o Programa UNIFICA. Esse programa foi desenvolvido com



o objetivo principal de promover estudos e diagnósticos relacionados à nova estrutura vivenciada, além de implementar medidas ativas de otimização dos processos de trabalho geridos pela SGC.

Com isso, a Secretaria de Gestão Corporativa observou a necessidade de se definir um novo modelo de prestação de serviços para atender aos diversos órgãos, clientes de suas unidades descentralizadas, objetivando garantir a continuidade desses serviços.

O modelo atual de organização das Unidades Descentralizadas é caracterizado pela presença de unidades administrativas em todos os estados do Brasil, sendo que, no estado do Tocantins, havia representação apenas das Superintendências Regionais do Trabalho – SRTBs, do até então extinto Ministério do Trabalho. Nos demais estados da federação, além das SRTBs, existiam as unidades administrativas do extinto Ministério da Fazenda, as Superintendências Regionais de Administração do Ministério da Fazenda, ex-SAMFs e atuais SRAs e GRAs.

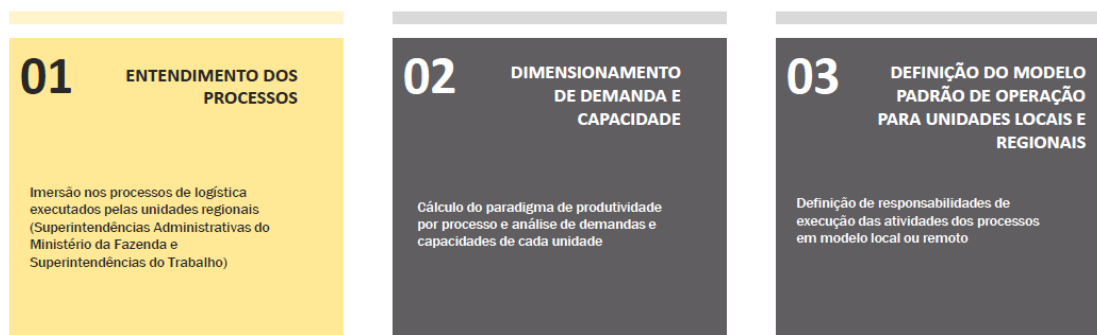
Naquele contexto, era premente a necessidade de integração das estruturas administrativas das unidades descentralizadas que faziam parte dos extintos Ministérios, visando incremento da eficiência dos serviços, sobretudo, quanto à absorção das atividades-meio, tornando a estrutura do Ministério da Economia racional e orgânica.

Num levantamento preliminar, realizando no âmbito do UNIFICA, os gestores das diversas unidades descentralizadas apontaram vários problemas afetos à execução de atividades de áreas-meio, dentre os quais destacam-se a redundância de estrutura executando os processos de administração, logística e gestão de pessoas; falta de padronização e uniformização de rotinas; baixo nível de controle das atividades; espaços ociosos ou mal dimensionados na ocupação dos imóveis; estrutura física com unidades interditadas e necessitando de reformas; desbalanceamento na distribuição da força de trabalho; perspectiva de aposentadoria de cerca de 30% do quadro de ativo em abono de permanência; grande volume de massa documental acumulada, sem tabela de temporalidade e classificação; falta de digitalização do acervo documental.

A primeira iniciativa do programa UNIFICA, deu-se o nome de UNIFICA 01. Essa iniciativa objetivou realizar um diagnóstico situacional com vistas a integrar o modelo de prestação de serviços do ministério. Em um primeiro momento foram realizadas visitas técnicas e entrevistas nas superintendências regionais de grande, médio e pequeno porte. Essas visitas contemplaram respectivamente as unidades de São Paulo, Vitória, Maceió e Goiânia. Junto a elas, foram mapeados os processos de logística em nível de atividade. O mapeamento englobou um total de 8 macroprocessos, desdobrados em 51 processos. Esses processos, por sua vez, abarcaram um total de 478

atividades. Além dessas visitas e entrevistas técnicas, também foram enviados questionários para todos os servidores envolvidos nas atividades de administração e logística em todo o país, tendo como resultado 656 respondentes. Esse diagnóstico se desdobrou em três etapas.

**Figura 9 – Diagnóstico Situacional – Contexto**



Fonte: Modelo de Operação Integrado - UNIFICA (2019).

A primeira dela consistiu no entendimento dos processos de administração e logística contido no escopo de integração do UNIFICA. Com as atividades levantadas, a operação foi analisada junto às unidades regionais e entendeu-se que certas atividades de processos de logística têm caráter local e não poderiam ser executadas fora das localidades analisadas. Todavia, outras atividades tinham grande potencial de gerarem ganhos de escala se concentradas em unidades de maior porte e não precisam necessariamente ser realizadas localmente. A partir desse entendimento, foram classificados todos os processos abrangidos no escopo do trabalho, separando as atividades que poderiam ser escaláveis, ou seja, sem necessidade de execução local, daquelas não escaláveis.

Para cada atividade analisada foi coletado o período empregado em sua execução. Esse período foi determinando pela quantidade de tempo gasto na atividade (em %) se comparado ao tempo total necessário para completar todo o processo. Com isso, consolidou se o entendimento inicial de processos de logística.

A segunda etapa da captura dos ganhos definidos para o projeto consistiu no dimensionamento de demanda e capacidade das antigas superintendências administrativas do Ministério da Fazenda e Ministério do Trabalho e Emprego. O dimensionamento foi possível por meio de uma coleta inicial de dados, envolvendo dois grandes blocos de informação. O primeiro consistiu na distribuição percentual de esforço dos colaboradores responsáveis pela execução logística das superintendências entre os processos mapeados. O segundo consistiu na coleta de volumetria de

processos, dado pela quantidade de produtos gerados por cada processo de logística estudado.

Na coleta de esforço, cada colaborador respondente sinalizou sua UF, sua unidade administrativa e sua carga horária diária. Essa carga horária foi posteriormente convertida em parâmetros anuais (considerando 20 dias úteis e 11 meses úteis por ano). A partir disso, o respondente distribuiu sua carga horária anual entre os processos mapeados. Uma vez que as atividades dos processos tiveram também um percentual atribuída a elas durante a etapa de “Entendimento de processos”, pôde-se, a partir das respostas recebidas, distribuir toda carga horária de colaboradores nos processos e atividades mapeadas.

No caso da volumetria, cada processo teve seu volume de execução coletado, com base no ano de 2018. O volume consiste no produto mensurável produzido pelo ordenamento de atividades do processo. A título de exemplo, um processo de “realizar planejamento de compras” tem como produto “planejamento de compras realizados”. Isso foi feito para os 51 processos de logística contidos no escopo de trabalho. Com a coleta do volume foi possível realizar o cálculo de produtividade. Para isso, o volume de cada processo foi dividido pela carga horária aplicada por colaboradores responsáveis pela execução dos processos de logística, com base nos resultados da coleta anterior (distribuição de esforço).

Com a conclusão das coletas e cálculos iniciais, teve início o dimensionamento efetivo da força de trabalho. Para cada macroprocesso analisado foi calculado um processo-base, que consiste no processo de mais fácil execução dentro do macroprocesso. Ou seja, o processo com maior nível de produção por hora de trabalho aplicada. Todos os demais processos contidos no macroprocesso foram, então, ponderados a partir desse paradigma. Por fim, mediu-se a produção de processos-base de cada unidade administrativa que participou da coleta de volumetria.

Com base nas produtividades e nas ponderações de processos-base calculados puderam ser consolidados paradigmas de produtividade por macroprocesso de logística. Os paradigmas de produtividade consistem na listagem ordenada das unidades administrativas da mais produtiva para menos produtiva em termos de processos-base produzidos. Isso foi feito individualmente, para cada macroprocesso. A produtividade de referência, dentro do paradigma, passa a ser a produtividade da unidade localizada sobre o 3º quartil. Com isso, busca-se estabelecer uma meta atingível para as unidades de menor produtividade e, com isso, aumentar a eficiência processual de unidades semelhantes.

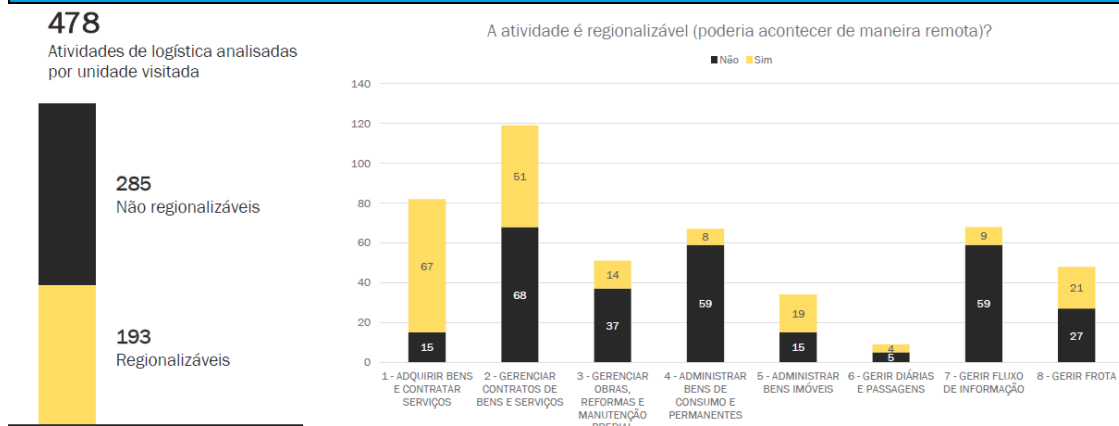
Com o estabelecimento da meta de produtividade paradigma, naturalmente há uma liberação de mão de obra, uma vez que unidades menos produtivas aperfeiçoam

sua operação até atingir a nova meta. Isso é derivado de uma redução da carga horária demandada para execução dos macroprocessos de logística, conforme a produtividade aumenta até o atingimento do novo paradigma.

A terceira etapa do projeto foi a definição do Modelo Padrão de Operação para unidades locais e regionais. Em um primeiro momento, foram identificadas junto a unidades visitadas a possibilidade de realização remota de atividades atualmente executadas localmente.

Assim, pode-se dividir as atividades sem necessidade de execução local e as atividades com necessidade de execução local. A partir disso, as atividades foram analisadas conjuntamente. A partir da análise consolidou-se uma visão de futuro para a operação integrada de logística do ME que considerou o escopo de atividades integral de todas as regionais visitadas. A partir da consolidação do escopo integrado para operação logística do Ministério da Economia, pôde-se dispor o panorama geral de atividades a serem regionalizadas ou centralizadas.

**Figura 10 – Definição do modelo padrão de operação**



Fonte: Modelo de Operação Integrado - UNIFICA (2019).

Com base nas informações coletadas, foi possível ter uma visão sistêmica de todo o macroprocesso de administração e logística e ter um importante instrumento de gestão que norteasse os próximos passos com vistas a integração das estruturas dos extintos ministérios em uma estrutura unificada do Ministério da Economia.

Após esse estudo, concluído em maio de 2019, definiu-se pela instituição do programa com o objetivo de estruturar, de forma incremental, as ações necessárias para a implantação de um novo modelo de prestação de serviços que garantisse uma padronização e maior eficiência, necessárias à adequação e redistribuição da força de trabalho atual, visando à elevação da produtividade das unidades.

Desse modo, objetivando otimizar a força de trabalho, minimizar/eliminar o esforço na execução de atividades semelhantes e reduzir custos inerentes aos serviços de Administração, Logística, Orçamento e Finanças, Tecnologia da Informação e Gestão de Pessoas, o projeto UNIFICA foi desenhado para implementar um novo modelo de prestação de serviços, contemplando a integração dos serviços e reorganização das estruturas de áreas-meio no âmbito do Ministério da Economia.

O programa foi organizado em 03 (três) grandes pilares (macro etapas) e divididos em 10 macroprojetos a serem planejados e implementados nos próximos anos assim descritos:

**Figura 11 – Pilares do Programa UNIFICA**



Fonte: EAP - UNIFICA (2019).

Tendo em vista que nessa fase do projeto não foi possível obter todos os artefatos do projeto definidos, como escopo, cronograma detalhado e plano de implantação, optou-se por elencar algumas iniciativas com identificação de algumas entregas e adotar a estratégia de estruturar em projetos, de acordo com o avanço e maturidade das ações.

Considerando a situação dos processos à época e as dificuldades levantadas, espera-se que, com as ações de entregas do programa, os seguintes resultado: fortalecimento das unidades descentralizadas na execução das atividades de área meio; economia de escala, reduzindo o sobreamento na execução de atividades; simplificação e definição de processos padronizados; otimização de recursos empregados na estrutura de áreas-meio e de suporte ao negócio; melhoria na definição

de responsabilidades das diversas unidades; eficiência operacional por meio da especialização do conhecimento; redução de custos e de tempo para prestação de serviços; incremento na qualidade dos serviços prestados e maior controle das operações.

Para uma melhor visão da abrangência do programa, foi detalhada uma estrutura analítica inicial do projeto – EAP, citando as principais iniciativas identificadas à época e que deveriam ser implementadas e/ou que poderiam contribuir para a definição e implantação do novo modelo de prestação de serviços da SGC.

Estas iniciativas foram organizadas com numeração de 01 a 10 e agrupadas por assuntos relacionados, conforme imagem e quadro resumo a seguir, considerando que o escopo, prazo e estratégia de cada iniciativa.

<b>QUADRO 3 - ESTRUTURA ANALÍTICA DO PROJETO (EAP) – UNIFICA</b>	
<b>UNIFICA 1</b>	
<b>Objetivo</b>	Diagnóstico e proposta de modelo de centralização de processos de adm. e logística
<b>Descrição</b>	Avaliação dos processos de Administração e Logística executados no âmbito das Superintendências e Gerências Regionais de Administração nos estados e nas Superintendências Regionais do Trabalho, com o objetivo de avaliar o dimensionamento inicial necessário para atender as demandas dos serviços de logística, avaliar a potencialidade dos serviços a serem executados de forma remota e levantando de informações da infraestrutura predial e dos contratos vigentes, auxiliando na análise e elaboração do plano de ação de integração das unidades regionais dos extintos Ministérios da Fazenda e do Trabalho.
<b>Entregas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diagnóstico de Processos de Adm. e Logística (os processos/atividades da área de administração e logística, mesmo que muitas vezes utilizando outro nome, tratava do mesmo objeto)</li> <li>• Diagnóstico da relação de contratos SRTb, SRA-GRA e imóveis (foram identificados 1.886 contratos geridos nas GRA/SRA e SRTBs, sendo que muitos deles tinham o mesmo objeto e poderiam, num movimento de unificação, promover uma significativa redução dos custos de contratação e do esforço despendido para contratar)</li> <li>• Metodologia, Volumetria e Força de Trabalho (foram identificadas quais as unidades possuíam uma melhor produtividade, excedente de pessoal e quais os processos efetivamente executados pelas unidades)</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>Proposta de Modelo de Centralização dos Processos de Adm Log (o levantamento identificou um acervo de 614 prédios administrados nos estados)</li> <li>Modelo de integração dos processos de Administração e Logística entre as unidades de administração da SGE e SRTb (maio/2019)</li> </ul>
Benefícios	O estudo apontou que, se o trabalho de melhoria da produtividade fosse implementado, o resultado seria alcançado independente de incremento de força de trabalho.
Status	Concluído
Fonte	<p>Processo SEI nº 10199.105522/2021-13</p> <p><a href="https://app.powerbi.com/view?r=eyJrljoiMmEyMWYyZTUtNDc0Yi00N2M3LTlkYjktZjg3OGVIOTlyYmQxliwidCI6IjNIYzkyOTY5LTVhNTUtNGYxOC04YWw5LWVmOThmYmFmYTk3OCJ9&amp;pageName=ReportSection">https://app.powerbi.com/view?r=eyJrljoiMmEyMWYyZTUtNDc0Yi00N2M3LTlkYjktZjg3OGVIOTlyYmQxliwidCI6IjNIYzkyOTY5LTVhNTUtNGYxOC04YWw5LWVmOThmYmFmYTk3OCJ9&amp;pageName=ReportSection</a></p>
<b>UNIFICA 2</b>	
Objetivo	Integração dos processos de gestão de pessoas e administração e logística das Srtbs
Descrição	Iniciativa voltada para acompanhar e gerir a execução das atividades de integração dos 8 macroprocessos de administração e logística das SRA/GRA, considerando a absorção da equipe e demanda das SRTBs nos estados.
Entregas	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ UNIFICA 2.1 Plano de ação de migração para o SIADS para Gestão Patrimônio nas SRTb e SPU</li> <li>➤ Centralização da Folha de Pagamento de Ativos da SRTb</li> <li>➤ Centralização das aquisições de gestão de contratos</li> <li>➤ Absorção de atividades de gestão dos demais processos de Administração e Logística, com exceções residuais.</li> </ul>
Benefícios	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Fortalecimento das GRA/SRAs na execução das atividades de áreas-meio;</li> <li>➤ Fortalecimento do papel das SRTBs na execução das atividades finalísticas;</li> <li>➤ Economia de escala, reduzindo o sobreamento na execução de atividades</li> </ul>
Status	<p>Iniciado</p> <p>Conclusão do estudo que avaliou se o quantitativo de servidores que permaneceram na SRTB para atuar nas atividades remanescentes de logística e administração seria suficiente. Nota técnica enviada para</p>

	SEPRT em 28/07 conclui que não há déficit de servidores que atuam em tais atividades. Há Monitoramento do plano de ação para migração ao SIADS e prestação de suporte necessário às unidades.
Fonte	Processo SEI n° 12600.102678/2020-06; Processo SEI n° 12600.118065/2019-49; Processo SEI n° 12600.103054/2020-06
<b>UNIFICA 3</b>	
Objetivo	Centralização de Folha de pagamento
Descrição	Centralização da folha de pagamento dos servidores inativos e pensionistas no DECIPEX/SGP/SEGES. Centralização da folha de pagamento dos servidores ativos do ME em uma única unidade pagadora. Centralização dos processos de gestão de pessoas
Entregas	Centralização da folha de pagamento das SRTBs nas SRA/GRAs Diagnóstico e planejamento do AFD Dimensionamento da força de trabalho necessária para a centralização da folha de pagamento de servidores ativos na DGP Centralização da folha de pagamento dos servidores inativos e pensionistas no DECIPEX-SGP Centralização da folha de pagamento de ativos das unidades descentralizadas em uma única fonte pagadora: a DGP-SGC.
Benefícios	Integração da força de trabalho de gestão de pessoas Otimização da força de trabalho Redução/eliminação da necessidade de se promover novos concursos públicos Alocação dos servidores excedentes nas atividades finalísticas das unidades Folhas de pagamento de inativos centralizadas em Brasília/DECIPEX Melhoria na execução dos processos
Status	Em andamento Como o DECIPEX suspendeu em 2021 os procedimentos de centralização, restou pendente a centralização da folha de pagamento de inativos e pensionistas da SRA-RJ, num contingente aproximado de 13.700 pessoas. A previsão de centralização da folha de pagamento de ativos estava prevista para se iniciar em novembro/2021. Entretanto, com a alteração/ampliação do escopo da centralização, de específica de folha de pagamento de ativos para centralização dos serviços de gestão de pessoas, a DGP está revendo prazos, devendo apresentar



	<p>uma nova estrutura analítica de projeto – EAP em outubro/2021. Mesmo que ocorra postergação para o início, esse processo deverá ser concluído em 2022.</p>
Fonte	<p>Processos SEI nº 10199.103898/2020-11; processos sei nº 10199.104090/2020-42; processos sei nº 12600.102267/2020-11; processos sei nº 12600.102261/2020-35; processos sei nº 10199.109050/2020-97; processos sei nº 10199.101506/2021-51.</p>
UNIFICA 4	
Objetivo	<p>Implantação das CAPEs</p>
Descrição	<p>Iniciativa voltada para a implantação de uma Central de Atendimento de Pessoal – CAPE, em todas as unidades descentralizadas da SGC, para atender de forma presencial e compartilhada, os servidores ativos e inativos, bem como os pensionistas, objetivando a melhoria da qualidade dos processos de atendimento, identidade visual e qualificação na prestação de serviços.</p>
Entregas	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Implantação da CAPE em Brasília - DF (SGC e SGP) – (CONCLUÍDA)</li> <li>➤ Implantação da CAPE em Salvador -BA (CONCLUÍDA)</li> <li>➤ Implantação da CAPE-AL (Previsão de inauguração em janeiro/2022)</li> <li>➤ Implantação da CAPE-SP (CONCLUÍDA)</li> </ul>
Benefícios	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Padronização de identidade visual dos espaços físicos;</li> <li>➤ Padronização e identificação dos fluxos dos serviços a serem executados;</li> <li>➤ Aumento da eficiência e efetividade no atendimento aos servidores ativos, aposentados e aos beneficiários de pensão.</li> </ul>
Status	<p>Em andamento</p> <p>As demais CAPES têm previsão para implantação e funcionamento em 2022, com priorização para as unidades de Rio Branco – AC, Macapá – AP, Porto Velho – RO e Boa Vista – RR.</p>
Fonte	<p>Processo SEI nº 10199.101119/2020-34; Processo SEI nº 10199.105268/2021-53; Processo SEI nº 10199.102595/2020-72; Processo SEI nº 10199.105264/2021-75; Processo SEI nº 10199.100879/2021-13; Processo SEI nº 10199.103106/2020-08; Processo SEI nº 10880.100202/2020-06; Processo SEI nº 10199.101506/2021-51; Processo SEI nº 12600.106459/2019-54; Processo SEI nº 10199.106792/2021-41.</p>

UNIFICA 5	
Objetivo	Implantação da Central de Serviços
Descrição	Implantar canais de atendimento ao cliente interno da SGC, propiciando maior transparência dos serviços prestados, bem como monitorando o atendimento com uso de SLAs e SLOs.
Entregas	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Módulo SIGEPE Requerimentos implantado – UNIFICA 5.1 (CONCLUÍDO)</li> <li>➤ Catálogo de Serviços Publicado – UNIFICA 5.2 (CONCLUÍDO)</li> <li>➤ Implantação de um canal único de demandas da SGC – Canal Solicite – (Em fase de expansão)</li> <li>➤ Balanço Estatístico dos Serviços Corporativos por meio de Painel Gerencial</li> <li>➤ Implantação da avaliação dos serviços prestados no Canal Solicite</li> <li>➤ Implantação de SLA e SLO no Canal Solicite.</li> </ul>
Benefícios	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Concentração de solicitações em canal único facilita o acesso dos clientes aos serviços</li> <li>➤ Controle de qualidade dos serviços prestados por meio da avaliação</li> <li>➤ Incremento da qualidade e da gestão de cliente</li> </ul>
Status	Em andamento Implantação do Canal Solicite nas unidades da SGC nos Estados Ampliação da quantidade de serviços disponibilizados
Fonte	Processo SEI nº 19962.100137/2019-31; Processo SEI nº 10199.103561/2020-03
UNIFICA 6	
Objetivo	Implementação do Processo de relacionamento com cliente
Descrição	Melhorar a imagem da SGC, implementando processo de relacionamento com o cliente, buscando uma maior aproximação e o atendimento de suas necessidades, com a adoção de pesquisas de satisfação e avaliação dos serviços prestados pela SGC.
Entregas	Carteira de Clientes criada Pesquisa de Satisfação dos Clientes Realizada Melhoria de processos implantada Novos clientes prospectados
Benefícios	Acionar assertivamente as áreas gestoras responsáveis; Provocar a alocação de recursos nos serviços que impactam os clientes

	<p>Incremento da comunicação a partir da coleção e alinhamento com pontos focais; e</p> <p>Aumento da capacidade de resposta da SGC frente as necessidades dos clientes.</p>
Status	Iniciado - Coleta de clientes e pesquisa de satisfação atreladas ao Unifica 5.0.
Fonte	Processo SEI nº 10199.103561/2020-03
<b>UNIFICA 7</b>	
Objetivo	Organização e Padronização de Processos
Descrição	<p>Iniciativa aberta visando à organização, transparência e padronização dos processos da área de suporte do ME, a serem desenvolvidos em parceria com o Órgão Central, prevendo sua implementação no novo modelo de prestação de serviços da SGC. Foram priorizados 10 processos (02 de cada diretoria) a serem mapeados e redesenhados. Esta iniciativa está sob responsabilidade do Escritório de Processos da SGC, à qual cabe expandir, aprimorar e dar continuidade à padronização dos processos dentro da SGC.</p>
Entregas	<p>Elenco e detalhamento dos macroprocessos e processos, alinhados à Cadeia de Valor da SGC em 2019, totalizando 12 macroprocessos, 75 processos e 427 processos de trabalho; Matriz de análise de maturidade de processos; Mapeamento e redesenho de 10 processos da Diretorias.</p>
Benefícios	<p>Clareza de processos executados na SGC; Background para definições estratégicas posteriores; Ganho de eficiência com redesenho de processos.</p>
Status	Iniciado
Fonte	SEI nº 10199.105577/2021-23
<b>UNIFICA 8</b>	
Objetivo	Novo Modelo de Prestação de Serviços da SGC
Descrição	<p>Este projeto depende da sinergia com o avanço das demais iniciativas do projeto UNIFICA e aborda os estudos para definição, planejamento e implementação do novo modelo de prestação de serviços, incluindo a nova estrutura organizacional e distribuição de funções para as unidades executoras.</p>
Entregas	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ UNIFICA 8.1 – Estudo concluído para proposição de cenários e implantação de contratações centralizadas da SGC</li> </ul>

Benefícios	Com a implementação do novo modelo de prestação de serviços, os seguintes benefícios serão atingidos: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Especialização</li> <li>• Centralização</li> <li>• Aproveitamento de mão-de-obra</li> </ul>																																																																																				
Status	Finalizado estudo de volumetria e mensuração de esforço nas atividades de planejamento e contratação, resultando no quantitativo de servidores necessários para realizar a contratação de objetos não centralizáveis. Além disso, a partir do estudo de objetos centralizáveis, foram elaborados três cenários para centralizar contratações da SGC.																																																																																				
Fonte	Processo SEI nº 10199.106908/2021-42																																																																																				
<b>UNIFICA 9</b>																																																																																					
Objetivo	Unificação das equipes das SRA/GRA e SRTB																																																																																				
Descrição	Este projeto prevê o controle das ações de unificação das equipes das SRA/GRA e SRTB nos estados na busca pela otimização de ocupação de espaços públicos e redução de custo de manutenção das unidades.																																																																																				
Entregas	UNIFICA 9.1 – Integrações de Prédios: <ul style="list-style-type: none"> <li>• SP – SRT para SRA</li> <li>• RJ – SRT para SRA</li> <li>• ES – SRT para SRA</li> <li>• BA – SRT e SRA (BACEN)</li> <li>• CE – SRT para SRA</li> <li>• MG – SRT para SRA</li> </ul>																																																																																				
Benefícios	Eficiência de redução de custo <table border="1" style="margin-top: 10px; width: 100%;"> <thead> <tr> <th colspan="6" style="text-align: center;">Estimativa de Redução de Custo - Integrações - SGC/ME</th> </tr> <tr> <th>UF</th> <th>2019</th> <th>2020</th> <th>2021</th> <th>2022</th> <th>TOTAL (2019 à 2022)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>SRA/CE</td> <td>R\$ 0,00</td> <td>R\$ 452.628,91</td> <td>R\$ 250.193,20</td> <td>R\$ 250.193,20</td> <td>R\$ 953.015,31</td> </tr> <tr> <td>SRA/RJ</td> <td>R\$ 0,00</td> <td>R\$ 759.087,36</td> <td>R\$ 759.087,36</td> <td>R\$ 759.087,36</td> <td>R\$ 2.277.262,08</td> </tr> <tr> <td>SRA/SP</td> <td>R\$ 931.648,60</td> <td>R\$ 3.929.878,08</td> <td>R\$ 3.929.878,08</td> <td>R\$ 3.929.878,08</td> <td>R\$ 12.721.282,84</td> </tr> <tr> <td>GRA GO/TO</td> <td>R\$ 112.013,56</td> <td>R\$ 336.040,68</td> <td>R\$ 336.040,68</td> <td>R\$ 336.040,68</td> <td>R\$ 1.120.135,60</td> </tr> <tr> <td>GRA/ES</td> <td>R\$ 425.246,25</td> <td>R\$ 1.700.985,60</td> <td>R\$ 1.700.985,60</td> <td>R\$ 1.700.985,60</td> <td>R\$ 5.528.203,05</td> </tr> <tr> <td>SRA/BA</td> <td>R\$ 0,00</td> <td>R\$ 1.439.901,19</td> <td>R\$ 1.439.901,19</td> <td>R\$ 1.439.901,19</td> <td>R\$ 4.319.703,57</td> </tr> <tr> <td>SRA/MG</td> <td>R\$ 0,00</td> <td>R\$ 364.098,60</td> <td>R\$ 728.196,20</td> <td>R\$ 728.196,20</td> <td>R\$ 1.820.491,00</td> </tr> <tr> <td>GRA/RN</td> <td>R\$ 0,00</td> <td>R\$ 0,00</td> <td>R\$ 243.062,28</td> <td>R\$ 486.124,56</td> <td>R\$ 729.186,84</td> </tr> <tr> <td>GRA/SE</td> <td>R\$ 0,00</td> <td>R\$ 0,00</td> <td>R\$ 195.256,08</td> <td>R\$ 390.512,16</td> <td>R\$ 585.768,24</td> </tr> <tr> <td>INPI/DF</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td>R\$ 0,00</td> </tr> <tr> <td>Fundacentro/DF</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td>R\$ 0,00</td> </tr> <tr> <td><b>TOTAL</b></td> <td><b>R\$ 1.468.908,41</b></td> <td><b>R\$ 8.982.620,42</b></td> <td><b>R\$ 9.582.600,67</b></td> <td><b>R\$ 10.020.919,03</b></td> <td><b>R\$ 30.055.048,53</b></td> </tr> </tbody> </table> <p style="font-size: small; margin-top: 5px;">Obs.: Redução estimada de acordo com as informações coletadas junto aos gestores envolvidos nas integrações.</p>	Estimativa de Redução de Custo - Integrações - SGC/ME						UF	2019	2020	2021	2022	TOTAL (2019 à 2022)	SRA/CE	R\$ 0,00	R\$ 452.628,91	R\$ 250.193,20	R\$ 250.193,20	R\$ 953.015,31	SRA/RJ	R\$ 0,00	R\$ 759.087,36	R\$ 759.087,36	R\$ 759.087,36	R\$ 2.277.262,08	SRA/SP	R\$ 931.648,60	R\$ 3.929.878,08	R\$ 3.929.878,08	R\$ 3.929.878,08	R\$ 12.721.282,84	GRA GO/TO	R\$ 112.013,56	R\$ 336.040,68	R\$ 336.040,68	R\$ 336.040,68	R\$ 1.120.135,60	GRA/ES	R\$ 425.246,25	R\$ 1.700.985,60	R\$ 1.700.985,60	R\$ 1.700.985,60	R\$ 5.528.203,05	SRA/BA	R\$ 0,00	R\$ 1.439.901,19	R\$ 1.439.901,19	R\$ 1.439.901,19	R\$ 4.319.703,57	SRA/MG	R\$ 0,00	R\$ 364.098,60	R\$ 728.196,20	R\$ 728.196,20	R\$ 1.820.491,00	GRA/RN	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 243.062,28	R\$ 486.124,56	R\$ 729.186,84	GRA/SE	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 195.256,08	R\$ 390.512,16	R\$ 585.768,24	INPI/DF					R\$ 0,00	Fundacentro/DF					R\$ 0,00	<b>TOTAL</b>	<b>R\$ 1.468.908,41</b>	<b>R\$ 8.982.620,42</b>	<b>R\$ 9.582.600,67</b>	<b>R\$ 10.020.919,03</b>	<b>R\$ 30.055.048,53</b>
Estimativa de Redução de Custo - Integrações - SGC/ME																																																																																					
UF	2019	2020	2021	2022	TOTAL (2019 à 2022)																																																																																
SRA/CE	R\$ 0,00	R\$ 452.628,91	R\$ 250.193,20	R\$ 250.193,20	R\$ 953.015,31																																																																																
SRA/RJ	R\$ 0,00	R\$ 759.087,36	R\$ 759.087,36	R\$ 759.087,36	R\$ 2.277.262,08																																																																																
SRA/SP	R\$ 931.648,60	R\$ 3.929.878,08	R\$ 3.929.878,08	R\$ 3.929.878,08	R\$ 12.721.282,84																																																																																
GRA GO/TO	R\$ 112.013,56	R\$ 336.040,68	R\$ 336.040,68	R\$ 336.040,68	R\$ 1.120.135,60																																																																																
GRA/ES	R\$ 425.246,25	R\$ 1.700.985,60	R\$ 1.700.985,60	R\$ 1.700.985,60	R\$ 5.528.203,05																																																																																
SRA/BA	R\$ 0,00	R\$ 1.439.901,19	R\$ 1.439.901,19	R\$ 1.439.901,19	R\$ 4.319.703,57																																																																																
SRA/MG	R\$ 0,00	R\$ 364.098,60	R\$ 728.196,20	R\$ 728.196,20	R\$ 1.820.491,00																																																																																
GRA/RN	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 243.062,28	R\$ 486.124,56	R\$ 729.186,84																																																																																
GRA/SE	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 195.256,08	R\$ 390.512,16	R\$ 585.768,24																																																																																
INPI/DF					R\$ 0,00																																																																																
Fundacentro/DF					R\$ 0,00																																																																																
<b>TOTAL</b>	<b>R\$ 1.468.908,41</b>	<b>R\$ 8.982.620,42</b>	<b>R\$ 9.582.600,67</b>	<b>R\$ 10.020.919,03</b>	<b>R\$ 30.055.048,53</b>																																																																																

Status	<p><u>Em andamento:</u></p> <p>Rio de Janeiro: ANAC e SUSEP - (Redução estimada em R\$10 milhões/ano);</p> <p>Pernambuco: Superintendência Regional de Administração do ME e SPU/PE;</p> <p>Rio Grande do Norte: Gerência Regional de Administração do ME e SPU/RN;</p> <p>Sergipe: Gerência Regional de Administração do ME e SPU/SE;</p> <p>Maranhão: Gerência Regional de Administração do ME e ANATEL;</p> <p>Ceará: Secretaria de Controle Externo do TCU – SECEX/CE;</p> <p><u>Em prospecção:</u></p> <p>São Paulo: FUNASA;</p> <p>Goiás (DRFB): Advocacia-Geral da União;</p> <p>Bahia (DRFB): Advocacia-Geral da União;</p> <p>Amazonas (DRFB): ANATEL;</p> <p>Mato Grosso: Advocacia-Geral da União</p>
UNIFICA 10	
Objetivo	Implantação do Padrão de Ocupação e Compartilhamento de Espaço Físico
Descrição	Este projeto prevê a definição e institucionalização de um padrão de ocupação e compartilhamento de espaços pelas unidades e órgãos do ME.
Entregas	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Padrão de ocupação de Imóveis ME definido – UNIFICA 10.2</li> <li>➤ Padrão de compartilhamento de Imóveis ME definido</li> <li>➤ Modelo de EVTE</li> <li>➤ Plano de Adaptações - piloto Elaborado</li> <li>➤ Diagnóstico de Acervo Documental – UNIFICA 10.1</li> <li>➤ Orientações quanto à guarda física de acervo documental</li> </ul>
Benefícios	<p>Com o compartilhamento dos espaços pelas unidades e órgãos do ME, os seguintes benefícios serão atingidos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Otimização de ocupação</li> <li>• Redução de custeio das unidades administradas pela SGC</li> <li>• Redução de custos com locações</li> </ul>
Status	Iniciado
Fonte	Processo SEI nº 19962.100230/2020-80 (Portaria do Padrão de Ocupação); Processo SEI nº 10199.102200/2021-12 (Diagnóstico Preliminar Bruto das Unidades Descentralizadas da SGC/ME);

	Processo SEI nº 12600.100936/2021-92 (Diagnóstico e Orientações para Gestão do Acervo Documental).
--	--

Fonte: Estrutura Analítica do Projeto – UNIFICA – Ministério da Economia (2020).

Até o presente momento, a partir da implementação do projeto UNIFICA, o alcance de eficiência foi vislumbrado nas seguintes temáticas: custos financeiros, contratos, gestão de espaço, logística, gestão imobiliária, aluguéis, transportes, sistemas contábeis, procedimentos orçamentários, práticas de auditoria e compras.

Em se tratando da análise das iniciativas do programa UNIFICA, a pesquisa irá se ater a descrever os resultados já mensurados nas quatro áreas a seguir.

### **4.2.1 Otimização de Espaços Físicos**

O cenário de contingenciamento orçamentário enfrentado nos últimos anos tem exigido a reformulação de estratégias de aplicação e gestão de recursos da Administração Pública. Neste contexto, parcela significativa do orçamento dos órgãos públicos são destinados a contratos de locação e manutenção de imóveis. Estudos que indicam que o fechamento dos escritórios com a pandemia da COVID-19 acelerou tendências já existentes sobre a configuração dos espaços de trabalho, com destaque para o avanço dos modelos compartilhados e híbridos de escritórios.

No caso do Ministério da Economia, a adoção dessas tendências iniciou-se antes, ainda em 2019, com a instituição do programa UNIFICA. Esse pilar tem como objetivo a implementação de parâmetros de ocupação de imóveis e compartilhamento de espaços físicos dentro do ME, visando economia de recursos aplicados em alugueis e contratos administrativos de suporte às edificações, bem como aos benefícios logísticos de criação de complexos administrativos entre vários órgãos que compõe o ME, como por exemplo, a concentração de atividades voltadas ao atendimento ao público em um mesmo endereço. Como produto deste projeto, foi publicada a Portaria SE nº 19.385, de 14 de agosto de 2020, que dispõe sobre o padrão de ocupação e parâmetros de dimensionamento de ambientes em imóveis ocupados por órgãos do Ministério da Economia, nessa esteira também foi publicada a Portaria nº 19.393, de 14 de agosto de 2020, que dispõe sobre o rateio das despesas em razão da utilização compartilhada dos edifícios públicos e privados sob a gestão do Ministério da Economia.

A otimização do espaço físico a partir do compartilhamento de imóveis passou a ser, portanto, a principal frente de trabalho para a redução das despesas com locação

e manutenção de imóveis no âmbito do Ministério. A partir de diagnóstico realizado em maio/2019, citado anteriormente, verificou-se que a média de ocupação dos prédios do ministério é de 32 m<sup>2</sup> por servidor, hoje esse número é de 12m<sup>2</sup> com expectativa de redução para 7,5 m<sup>2</sup> para os próximos anos.

A absorção das atividades, com a fusão das pastas, incentivou a primeira grande integração que aconteceu em São Paulo, ainda em 2019, onde foram centralizados no mesmo prédio todos os atendimentos da Receita Federal, Gerências e Superintendências Regionais do Trabalho e da Secretaria de Patrimônio da União. Com essa racionalização foi possível otimizar a ocupação dos espaços, concentrar o atendimento de diferentes unidades em um só local e reduzir os custos de aluguel e manutenção predial em aproximadamente R\$ 2,61 milhões por ano. Na rasteira desse primeiro movimento de integração foram identificadas várias outras oportunidades de ocupação de espaços, dentre os quais destaca-se: Bahia, Ceará, Espírito Santo, Rio de Janeiro e Brasília.

No último levantamento apresentado pela SGC cerca de 46% das unidades vinculadas já se adequaram a taxa de ocupação prevista na portaria, 31% estavam com projetos em andamento e 23% estavam em prospecção, o que representa uma redução dos custos associados superior a R\$ 30 milhões de reais.

Estabelecidas as regras no âmbito do Ministério da Economia, pelo Programa UNIFICA, o passo seguinte foi estender essas condições aos demais órgãos do executivo, inclusive autarquias e fundações. Daí a publicação Portaria Conjunta nº 38/2020, entre os órgãos centrais - Secretaria de Gestão (SEGES) e Secretaria de Governança e Patrimônio da União (SPU) - criando o programa RACIONALIZA para toda a administração pública federal. Uma iniciativa que nasceu no âmbito do UNIFICA, mas que demonstrou a possibilidade de atuação em rede, com os diversos órgãos conversando entre si, promovendo uma mudança de cultura qualificação do patrimônio da União.

## **4.2.2 Administração e Logística**

A unificação das atividades de administração e logística dos extintos ministérios mostrou-se particularmente desafiadora, considerando que foram revistos mais de 2200 contratos administrativos. No entanto, ao mesmo tempo se constituiu em oportunidade de otimização da gestão e redução de custos operacionais.

Nesse contexto, o primeiro eixo de atuação no processo de unificação tratou da otimização e racionalização dos contratos de prestação de serviços, correspondendo à

uma análise criteriosa dos contratos administrativos ativos. Um diagnóstico inicial revelou a existência de diversos contratos com os mesmos objetos, a exemplo dos de serviços de vigilância, brigada limpeza e manutenção predial. Após detalhado estudo, vários contratos foram extintos, outros unificados ou sub-rogados. Novas contratações foram formalizadas. Especialmente em relação aos colaboradores terceirizados, foram adotados critérios e métricas objetivas para a melhor alocação, dessa forma foi possível a unificação dos contratos existentes, possibilitando economia de R\$ 17,8 milhões apenas nesse tipo de contratação.

A economia gerada com as despesas referentes à gestão administrativa do Ministério da Economia, excluídos os gastos com TI, quando comparado com os gastos somados dos extintos ministérios, foi de R\$ 364,4 milhões<sup>1</sup>, considerando apenas o período de janeiro a outubro de 2020.

O tamanho e a complexidade do novo Ministério exigiram que a gestão patrimonial passasse por inúmeras transformações. Assim, desenvolveu-se plano de transição patrimonial, o que viabilizou o mapeamento do fluxo patrimonial e de almoxarifado dos ministérios sucedidos. Nesse sentido, visando a otimização das atividades de patrimônio, ocorreu a implementação do sistema de gestão patrimonial SIADS/ME, possibilitando efetivo controle dos estoques de materiais, bens patrimoniais e serviços de transporte.

Ressalta-se que a gestão da informação emerge como elemento integrador entre as diversas novas áreas do Ministério. As atividades de gestão documental, incluindo protocolo, arquivo e biblioteca, foram reavaliadas no sentido de se promover o alinhamento e a convergência dos fluxos informacionais do Ministério. A implementação do protocolo eletrônico propiciou a redução anual de gastos com serviços de Correios na ordem de R\$ 2,6 milhões. De forma análoga, houve a reavaliação do serviço de malote, análise e otimização dos percursos utilizados para entrega de documentos, dentre outras ações, resultando em economia anual de R\$ 750 mil.

A digitalização dos documentos nos processos dos antigos ministérios e a integração do Sistema Eletrônico de Informações (SEI) dos demais ministérios antecessores resultaram em ganhos de agilidade na tramitação das demandas, bem como redução na impressão de documentos. Foram treinados para a utilização do SEI mais de 4 mil usuários no biênio (2019-2020). Quanto à gestão das bibliotecas, além de contar com acervo digital, o acervo físico ultrapassa 44 mil títulos, que estão disponíveis para consulta para servidores do ME.

A partir da unificação, o ME passou a gerenciar um total de 1.345 prédios no Brasil. Com vistas a modernizar a gestão dos bens imóveis, novos modelos de

---

<sup>1</sup> Fonte: Tesouro Gerencial (2020)



contratação, no formato *facilites*, estão em estudo, de modo que os serviços de infraestrutura, como limpeza, segurança e manutenção predial, não sejam mais contratados no mercado de forma segmentada, mas de forma centralizada. Nesse sentido, ressalta-se que é natural a tendência de a administração pública passar a utilizar maciçamente esse modelo, considerando a simplificação das atividades de gestão contratual e a significativa otimização do processo gerencial dos serviços prestados por terceiros.

Considerando a gestão orçamentária e financeira, a unificação permitiu que as funções de planejamento, organização e controle sejam orientadas, sistematizadas e harmonizadas. Assim, mantida a autonomia, diferentes Unidades Gestoras Executoras passaram a contar com o apoio da SGC na gestão da execução, tanto orçamentária quanto financeira, dos créditos disponibilizados para cada unidade, bem como em ações inerentes a registros e baixas de garantias e cauções contratuais e de instrumentos congêneres, dentre outras atividades relacionadas.

Nesse sentido, além de fortalecer a função de órgão setorial dos Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, e de Administração Financeira Federal, a unificação prevaleceu como estratégia de governança que contribui para o aprimoramento do planejamento e da gestão orçamentária e financeira.

### **4.2.3 Gestão de Pessoas**

Em 2019, as despesas com pessoal do Ministério da Economia somaram R\$ 22,2 bilhões. Em comparação com o exercício 2018, considerando o conjunto dessas despesas nos ministérios sucedidos (MF, MPDG, MDIC e MTb), que totalizou R\$ 22,5 bilhões, houve uma redução inicial de R\$ 315 milhões.

Em relação à estrutura de cargos em comissão e de funções de confiança, na comparação geral do Ministério da Economia frente aos extintos ministérios (de acordo com informações da SEGES/SEDGG/ME)<sup>2</sup>, a edição do primeiro Decreto de Estrutura do ME – Decreto nº 9.679, de 2 de janeiro de 2019 – gerou a estimativa de economia orçamentária anualizada decorrente da redução de cargos em comissão e funções de confiança da ordem de R\$ 32.532.433,76 (trinta e dois milhões, quinhentos e trinta e dois mil, quatrocentos e trinta e três reais e setenta e seis centavos) para 2019 e de R\$ 36.390.825,90 (trinta e seis milhões, trezentos e noventa mil, oitocentos e vinte e cinco reais e noventa centavos) para os demais anos.

---

<sup>2</sup> Ofício Nº 16364/2019/CGECO-SEGES/MP - processo SEI MP nº 12105.100182/2019-47.

Já em relação ao quantitativo geral de cargos em comissão e das funções de confiança, comparando-se a estrutura da última atualização do Decreto de Estrutura do ME (Decreto nº 10.366, de 22 de maio de 2020) em relação ao somatório geral da estrutura dos ministérios sucedidos, houve uma redução de 34%. Enquanto nos ministérios precedentes o total era de 11.256 cargos e funções.

#### **4.2.4 Tecnologia da Informação**

A área de Tecnologia da Informação promoveu a unificação e racionalização dos contratos herdados; a instituição da estrutura de governança de TI; o atendimento de suporte intensivo para viabilizar todos os acessos aos sistemas informatizados e para viabilizar as mudanças das equipes; a manutenção de um portfólio de mais de 500 sistemas de informação e a organização orçamentária e financeira relativa à TI.

Nesse cenário, já nas primeiras semanas, após a criação da pasta, diversas ações e projetos estratégicos foram entregues, como exemplo: criação do portal do Ministério da Economia; criação das caixas postais @economia, instalação de equipamentos para os novos usuários; implantação do Barramento PEN e plano de integração das instâncias do SEI; planejamento para unificação das redes locais (sala de gestão de crise); identificação dos serviços aptos à “Transformação Digital”; planos de ação para os projetos do “Balcão Digital”; e novo convênio entre o ME e o TRF-4 para uso do SEI no Poder Executivo Federal.

Quanto à gestão orçamentária e contratual, ainda no primeiro semestre de 2019, foram resolvidas pendências de pagamentos provindas dos ministérios transformados, estruturados processos de execução contratual e pagamentos, conforme a IN 04/2014 e a IN 01/; e revistos e renovados contratos com fornecedores públicos e privados, gerando economia anual superior a R\$ 530 milhões.

Em outubro de 2019, foi possível elaborar a Estratégia Integrada de TI - EITI, com a participação de todas as Secretarias especiais, da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional e dos Órgãos Centrais e Correlatos de TI. A Estratégia, validada pelo Comitê de Governança Digital (CGD), foi marco resultante do estreitamento do diálogo conduzido pela SGC entre as demais áreas de TI do Ministério e do alinhamento de ações ao longo de 2019.

Ainda em 2019, foi elaborado e aprovado o Plano Diretor de Tecnologia da Informação do Ministério da Economia (PDTI), alinhado à Estratégia Ministerial e à Estratégia de Governo Digital. O adequado planejamento contido no PDTI direciona a gestão da força de trabalho e dos recursos de TI para a entrega de soluções, frente às

demandas de negócio. Assim, em maio de 2020, foi publicada a Política de Gerenciamento de Portfólio de Projetos de Tecnologia da Informação, que estabelece o Plano Anual de Projetos de TI (PAEP-TI) como instrumento que: engloba a consolidação dos projetos de TI que serão executados anualmente no Ministério; observa as prioridades estabelecidas pelo Comitê de Governança Digital; e é parte integrante do Plano Diretor de TI do ME.

Em 2020, com as necessidades advindas do enfrentamento da pandemia, a SGC teve importante papel na viabilização do trabalho remoto em ampla escala, a partir da disponibilização de recursos de TI necessários à continuidade das atividades e na priorização do desenvolvimento de soluções tecnológicas emergenciais, tais como o Sistema do Benefício Emergencial (BEm) e a extranet do ME, além do suporte, orientação e disponibilização de recursos e equipamentos requeridos pelo trabalho remoto. Alguns produtos já existentes – como o eSocial, CADPREV Web e Carteira Digital – foram evoluídos para facilitar a prestação do serviço de forma digital aos cidadãos. Ainda para o atendimento de necessidades relacionadas ao mesmo contexto pandêmico, foram desenvolvidas outras soluções informacionais, como a Plataforma e o Painel das Contribuições do Setor Produtivo para enfrentamento da pandemia e o Painel do BEm.

## **4.3 Análise do Programa UNIFICA**

A seguir, são discutidas as camadas de análise propostas a partir do estudo do caso do programa UNIFICA perpassando pelas três óticas apresentadas no referencial teórico.

### **4.3.1 Governança Interna**

Com a centralização do processo de suporte administrativo do Ministério da Economia na Secretaria de Gestão Corporativa, os Secretários Especiais foram capazes de focar seus recursos para a execução das políticas, não sendo mais necessária a divisão de esforços com tarefas administrativas, as quais oneravam suas agendas. Assim, pela

ótica de Martins e Marini (2014), o processo de governança buscou a otimização, visando gerar mais valor público a partir da melhor alocação dos recursos.

Ademais, o processo de tomada de decisão tornou-se mais transparente, racional e econômico. Enquanto os SE se concentravam na efetivação das atividades finalísticas, a SGC centralizou os processos de suporte, tendo sua responsabilidade definida de modo claro e com isso, autonomia na parte de tomada de decisão para garantir o alinhamento com os objetivos estratégicos do ME, a partir da implementação do projeto UNIFICA, corroborando com o exposto por Fernandes e Abreu (2014) no que tange o aspecto micro da governança.

Além disso, foi criada uma área específica dentro da SGC para garantir a coordenação e alinhamento das soluções de TI às estratégias de negócio perseguidas pelas áreas de política do ME. Esta área apoiou as áreas de política na procura conjunta das melhores soluções para as suas necessidades, procurando eficiência na utilização dos recursos, redução de duplicações ou sobreposições e mais visibilidade ao valor acrescentado das soluções informáticas entregues, com evidência dos seus resultados.

### **4.3.2 Arquitetura Organizacional**

A partir do fortalecimento das unidades descentralizadas na execução das atividades de área meio, além da otimização de recursos empregados nas mesmas, vê-se o processo de integração das áreas. Consoante ao proposto por Daft (2008), a arquitetura organizacional é moldada a partir das necessidades da organização: ao passo que o Ministério da Economia configurou a centralização das demais pastas, sua estrutura interna, por conseguinte, deveria seguir o mesmo padrão, inclusive pelo posto da busca pela eficiência. Desse modo, observa-se a dimensão estrutural da centralização e o ambiente combinado com a meta da dimensão contextual (DAFT, 2008).

No que tange à Gestão de Contratos, uma das primeiras medidas incluiu a revisão de inúmeros acordos com prestadores de serviços, a partir da centralização proposta, nas áreas de manutenção, limpeza e segurança, os quais possuíam os mesmos objetos ou com uma grande similaridade, conferindo, assim, a otimização e racionalização dos contratos. Nesse sentido, a partir da consolidação ou cancelamento de tais acordos, houve a geração de uma economia equivalente a R\$ 364,4 milhões até outubro de 2020.

Seguiram-se medidas semelhantes para outros serviços administrativos, em destaque para os serviços de Tecnologia da Informação, cuja racionalização e redução dos contratos gerou uma economia de R\$ 530 milhões entre agosto de 2018 e agosto de 2020. Na área de Gestão de Pessoas, a fusão resultou na redução de 3.801 cargos em comissionados correspondente a 34% geral e 51,2% na área de suporte administrativo, gerando economia anual de R\$ 32 milhões.

Atrelado à centralização, foi necessário o alinhamento das atividades desempenhadas pelas diversas áreas do ME, destacando o ponto da coordenação entre elas, fato relevante segundo Mintzberg (2009). Como macroprocesso a ser reestruturado, tem-se a unificação das equipes SRA/GRA e SRTB, buscando, assim, a padronização dos processos de trabalho nessa nova configuração.

### **4.3.3 Gestão de Processos**

Os processos foram revistos para facilitar a priorização e o direcionamento das iniciativas voltadas para modernização e melhoria de processos nas diversas diretorias da SGC. Além disso, com a otimização dos processos, foi possível evitar desperdícios, corroborando com Mota (2000).

A título de exemplificação, no que tange a gestão patrimonial, de suprimentos e de transportes, por conta da grande frota gerida (aproximadamente 1.000 veículos), da extensa gama de imóveis administrados (1.345 imóveis em todo o Brasil) e conseqüentemente, da cadeia de aquisição de bens de consumo necessários para o desempenho das atividades, o Ministério desenvolveu um novo sistema para o controle dessas áreas que passaram pela integração. Além disso, houve a adesão ao armazém virtual nacional, o qual promove a compra centralizada de itens, acarretando, assim, em economia para a aquisição.

Na ótica de Drucker (1999) a SGC foi peça fundamental para a gestão dos processos, visto que por se tratar de uma área de suporte administrativo, centralizando tais atividades, libera, dessa maneira, as Secretarias Especiais a darem vazão em sua rotina, desempenhando as tarefas fins, que são o objetivo do Ministério da Economia.

Cumprir destacar, como ponto de atenção na gestão de processos, o componente humano. Por se tratar de uma fusão recente das pastas e, por conseguinte, da cultura, é possível haver uma resistência com relação à padronização, das áreas



deixarem de realizar suas tarefas como habitualmente às realizavam para haver a alteração por conta da otimização, segundo Tanure e Soares (2007).





5

5

CONSIDERAÇÕES FINAIS



## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A criação do Ministério da Economia representou uma ambiciosa reorganização administrativa, não podendo ser considerado algo trivial. Dessa maneira, no campo da gestão interna, por meio da Secretaria de Gestão Corporativa, cuja missão era integrar as diversas pastas e conseqüentemente, suas atividades e seus processos, desenvolve-se o projeto UNIFICA com o objetivo de promover uma maior harmonia e otimização do trabalho referente às áreas meio.

No que tange à governança, em seu nível micro, conforme posto por Fernandes e Abreu (2014), a SGC teve suas responsabilidades estabelecidas de maneira clara e transparente, assim como os outros atores que interagem com a mesma, como as Secretarias Especiais. A título de exemplificação, elas puderem se concentrar na execução das políticas públicas, enquanto a Secretaria de Gestão Corporativa centralizou os processos de suporte, tendo autonomia na parte de tomada de decisão para garantir o alinhamento com os objetivos estratégicos do Ministério, a partir da implementação do projeto UNIFICA.

Ressalta-se, entretanto, que o modelo implementado não é imune de críticas, dentre elas já mencionada inusual alocação da área de gestão estratégica abaixo de uma camada intermediária entre ela e a alta gestão ministerial, o que senão pelo singelo argumento organizacional poderia denotar “desprestígio” à área, teria o condão de afastar das instâncias superiores a área mencionada, inclusive sob o prisma da burocratização.

Já no quesito da arquitetura organizacional, a partir do exposto por Mintzberg (2009) de que o trabalho é dividido em tarefas distintas e a importância de como a realização dessas tarefas é coordenada em uma organização, o projeto UNIFICA buscou a integração das atividades, a fim de mitigar sobreposições. Além disso, o projeto procurou padronizar os processos, uma vez que a SGC abarcou distintas pastas, com formas diversas para a execução das tarefas.

Destaca-se como resultado dessa revisão da parte organizacional, a revisão de contratos de prestação de serviços, os quais desencadearam em uma maior eficiência das atividades e com isso, economicidade. Ademais, a gestão patrimonial tornou-se mais integrada, a partir do desenvolvimento de um novo sistema, por conta da gestão unificada das áreas, e a centralização da aquisição de bens de consumo.

Em sintonia, os processos foram revistos para apoiarem de modo mais efetivo as áreas fins, como destacada a questão da Secretaria de Gestão Corporativa ter mais autonomia para as atividades meio, enquanto as Secretarias Especiais miravam seus focos para a execução das políticas públicas (DRUCKER, 1999).



Cumpra-se notar que a presente análise foi feita com os dados e evidências disponibilizados até o momento, visto que o programa UNIFICA possui dois anos desde sua implementação. Destaca-se a necessidade de um trabalho futuro em linha com o exposto, a fim de verificar os resultados do programa após a conclusão de todas as etapas propostas pelo mesmo.

Como desmembramentos dessa pesquisa sugere-se primeiramente que sejam acompanhados os resultados gerados a partir da unificação da Pasta em 2019 e nos próximos anos para que sejam avaliados, em futuras pesquisas, os aspectos positivos e aqueles que precisam ser aperfeiçoados ou revistos para futuras reorganizações administrativas.



# REFERÊNCIAS

# REFERÊNCIAS

REFERÊNCIAS

ANAO, Australian National Audit Office. **Applying principles and practice of corporate governance in budget agencies**. 2002. Disponível em: < [http:// www.anao.gov.au](http://www.anao.gov.au)>. Acesso em: 24 mar. 2020.

**ANALYSIS OF KEY FUNCTIONS AND THEIR OPERATIONAL MACROPROCESSES**. Benchmarking of Operational Macroprocesses with experiences from Canada, France, Mexico, Peru, Spain, United Kingdom and United States. September 2021. Disponível em: < [http:inserir o link](http://inserir o link)>. Acesso em: 04 out. 2020.

ARAÚJO JR, J. L. A. C. **Health sector reform in Brazil 1995-1998: a health policy analysis of a developing health system**. 2000. Tese (Doutorado). University of Leeds, Leeds. 2000.

BARBOSA, Cécerro Rodrigues; FARIA, Fernando de Abreu. Governança no setor público: um estudo na administração direta estadual. **R. Adm. FACES Journal** Belo Horizonte v. 17 n. 4 p. 129-147 out./dez. 2018.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: 70, 2011.

BARROS, B. T. **Fusões e aquisições no Brasil: entendendo as razões dos sucessos e fracassos**. São Paulo: Atlas, 2003.

BARROS, Daniel Barroso. **Governança de processos: proposição de um modelo teórico de governança para a gestão de processos**. COPPE/UFRJ. [Dissertação]. Programa de Engenharia de Produção. COPPE. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro. 2009.

BARROS, Betânia Tanure de; GONZALEZ, Roberto Duarte. **Empresas e executivos têm enormes desafios**. [S.l.]: Valor on-line, [2019].

BELEI, R. A.; GIMENIZ-PASCHOAL, S. R.; NASCIMENTO, E. N.; MATSUMONO, P. H. V. R. O uso de entrevista, observação e vídeo-gravação em pesquisa qualitativa. **Cad Educ**. 2008;(30):187-99. <https://doi.org/10.15210/caduc.v0i30.1770>.

BRASIL. Secretaria de Gestão [SEGES]. **Gestão pública para um Brasil de todos: plano de gestão do governo Lula**. Brasília, DF. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2003b. 29p.

\_\_\_\_\_. INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. Ministério do Planejamento e Orçamento. Passos para o Gerenciamento Efetivo de Processos no Setor Público: Aplicações Práticas. Brasília: jun. 1996. Disponível em: < [http://www.ipea.gov.br/pub/td/td\\_427.pdf](http://www.ipea.gov.br/pub/td/td_427.pdf)>.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº. 4.781**, de 16 de julho de 2003, que estabelece a estrutura regimental do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (BRASIL, 2003a).

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública**. Versão 2. Brasília: TCU, 2014.

\_\_\_\_\_. Portaria nº 424, de 21 de agosto de 2019, dispõe sobre medidas de racionalização de gastos e redução de despesas para o exercício de 2019 no âmbito do Ministério da Economia, autarquias e fundações vinculadas. Ministério da Economia/Gabinete do Ministro. **Diário Oficial**: 22/08/2019. Edição: 162 | Seção: 1 | Página: 6.

\_\_\_\_\_. Portaria nº 2.084, de 4 de novembro de 2019, dispõe sobre medidas de racionalização e de redução de despesas para o exercício de 2019 no âmbito do Ministério da Cidadania. Ministério da Cidadania/Gabinete do Ministro. **Diário Oficial**: 05/11/2019 | Edição: 214 | Seção: 1 | Página: 12.

\_\_\_\_\_. Portaria nº 4.951, de 7 de outubro de 2019, dispõe sobre procedimentos para o rateio de despesas em razão da utilização compartilhada de edifícios públicos e privados sob gestão do Ministério da Economia. Ministério da Economia/Secretaria Executiva. **Diário Oficial**: 21/10/2019 | Edição: 204 | Seção: 1 | Página: 15.

\_\_\_\_\_. Lei nº 13.334, de 13 de setembro de 2016, cria o Programa de Parcerias de Investimentos - PPI; altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, e dá outras providências. **Diário Oficial da União - Seção 1 - Edição Extra - 13/9/2016**, Página 1.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Reforma gerencial da Administração Pública no Brasil. **Revista do Serviço Público**, v. 49, n. 1, p. 5-42, 1998.

CAMPOS, C. J. G. O método de análise de conteúdo: ferramenta para a análise de dados qualitativos no campo da saúde. **Rev Bras Enferm.** 2004;57(5):611-4.

CAETANO, Marcelo. **A reforma administrativa**. RDP, 1999, n. 57-58.

CARTWRIGHT, S.; COOPER, C. L. **Managing Mergers, Acquisitions & Strategic Alliances: Integrating People and Cultures**. Oxford: Butterworth Heinemann, 1999.

CARVALHO, Paulo Sergio de. **Gestão de processos**. Módulo 3. Diretoria de Desenvolvimento Gerencial Programa de Desenvolvimento de Gerentes Operacionais (DGO). (2014). Disponível em <<https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2332/1/1.1.%20Apostila%20-%20M%C3%B3dulo%203%20-%20Gest%C3%A3o%20de%20Processos.pdf>>. Acesso em 15 set 2020.

CAVALCANTE, P. Gestão Pública contemporânea: do movimento gerencialista ao pós-NPM. [Texto para Discussão N. 2319]. **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**, 2017.

CHILD, J.; SMITH, C. The context and process of organizational transformation: Cadbury limited in its sector. **Journal of Management Studies**, v. 24, n. 6, p. 565-596, 1987.

CORRÊA, Sergionei. **A (re)organização operacional da administração pública proposta pela consensualidade**. [Tese]. Programa de Pós-graduação em Direito. Universidade do Vale do Rio dos Sinos – UNISINOS. 2017.

CORREIA, Paulo Jorge Nazaré. **Mudança organizacional no próximo milênio**. (2006). Disponível em: <[http://www.ipv.pt/millennium/arq13\\_2.htm](http://www.ipv.pt/millennium/arq13_2.htm)>. Acesso em: 19 abr. 2020.

CRUZ, Felipe Lopes. **O impacto da satisfação das necessidades de informação na tomada de decisão inerente ao planejamento estratégico de uma organização pública federal**. 2013. 257 fl. Tese (Doutorado em Ciência da Informação) – Universidade de Brasília (UnB), Brasília, 2013.

DAFT, Richard L. **Administração**. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

DAFT, Richard L. **Organizações: teorias e projetos**. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2010.

DRUCKER, Peter Ferdinand. **Desafios gerenciais para o século XXI**. São Paulo: Pioneira, 1999.

DINSMORE, Paul C.; RIBEIRO, Pedro C. **Governança corporativa e projetos estratégicos**. 2019. Disponível em: <[http://www.pmforum.org/viewpoints/2007/PDFs/Dinsmore-Ribiero\\_Portuguese-4-07.pdf](http://www.pmforum.org/viewpoints/2007/PDFs/Dinsmore-Ribiero_Portuguese-4-07.pdf)>. Acesso em: 03 jul. 2020.

FERNANDES, Aguinaldo Aragon; ABREU, Vladimir Ferraz de. **Implantando a governança de TI: da estratégia à gestão de processos**. 4. ed. São Paulo: Brasport Livros e Multimídia Ltda, 2014.

FERREIRA, M. A. Panorama da Política de Segurança dos Estados Unidos após o 11 de setembro: o espectro neoconservador e a reestruturação organizacional do estado. In: SOUZA, A.; NASSER, R.; FRACALOSSO, R. Do, v. 11, p. 45-63, 2014.

GIBSON, James L.; IVANCEVICH, John M.; DONNWLLY JR, James H. **Organizações: comportamento, estrutura e processos**. São Paulo: Atlas, 1981.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2002. 175p.

GODOY, A. S. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **RAE – Revista de Administração de Empresas**. São Paulo, 1995;35(3):21.

HALL, Richard H. **Organizações: estruturas, processos e resultados**. São Paulo: Perarson Hall, 2004.

HALL, Richard. **Organizações: estruturas e processos**. 3 ed. Rio de Janeiro: Prentice Hall do Brasil, 1984.

HREBINIAK, L. G.; JOYCE, W. F. Organizational adaptation: strategic choice and environmental determinism. **Administrative Science Quarterly**, v. 30, p. 336-349, 1985.

IFAC, **Governance in the Public Sector: A Governing Body Perspective International Public Sector – Study 13**, IFAC, 2001.

INTEGRA. **Programa de Integração, Governança e Estratégia do Ministério da Economia**. Disponível em <<https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/integra>>. Acesso em 23 jun 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA. **Governança corporativa no Brasil**. [Sl.: s.n.].

JUTUCA, Luiz Pedro San Gil. **Manual de governança de processos**. DTIC – Diretoria de Tecnologia da Informação e Comunicação. Seção de Modelagem de Processos. 2014.

KEINERT, T. M. M. Os paradigmas de administração pública no Brasil (1900-1992). **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v.34, n.3, p. 41-48. 1992.

KISSLER, Leo; HEIDEMANN, Francisco G. **Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade?** **Revista de Administração Pública**, v. 40, n. 3, p. 479-499, 2006.

KVALE, S. **Interviews: an introduction to qualitative research interviewing**. London: Sage; 1996.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. **Técnicas de pesquisa**: planejamento e execução de pesquisas, amostragens e técnicas de pesquisas, elaboração, análise e interpretação de dados. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

LINDGREN, U.; SPANGBERG, K. Management of the post-acquisition process in diversified MNCs. In: OTTERBERCK, L. **The management of headquarters**: Subsidiary Relationships in Multinational Corporations. Aldershot: Gower, 1981.

**MANUAL DE GOVERNANÇA POR PROCESSOS**. Diretoria de Tecnologia da Informação e Comunicação. Seção de Modelagem de Processos. DTIC UNIRIO. 2014.

MARKS, M. L.; MIRVIS, P. H. **Joining forces**: Making One Plus One Equal Three in Merger, Acquisitions, and Alliances. San Francisco: Jossey-Bass, 1998.

MARTINS, H. F.; MARINI, C. Governança pública contemporânea: uma tentativa de dissecação conceitual. **Revista do TCU**, n. 130, p. 42-53, 2014.

MARTINS, Humberto Falcão et al. **Um guia de governança para resultados na administração pública**. Brasília: Publix Editora, 2010.

MATEUS, Abel. Bem-estar social ou excedente do consumidor? In: MATEUS, Abel. **A teoria econômica e as concentrações na perspectiva da política da concorrência**. Coimbra: Universidade Nova de Lisboa, 2013. p. 24-26. Disponível em: <[http://www.fd.uc.pt/cedipre/licoes\\_inaugurais/CEDIPRE\\_LicaoInauguralProfDrAMateus.pdf](http://www.fd.uc.pt/cedipre/licoes_inaugurais/CEDIPRE_LicaoInauguralProfDrAMateus.pdf)>. Acesso em: 26 nov. 2020.

MATIAS-PEREIRA, José. A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro. **Administração Pública e Gestão Social**. 2, jul. 2010.

MILES, R. H. **Coffin nails and corporate strategies**. New Jersey: Prentice-Hall, 1982.

MILES, R. E.; SNOW, C. C. **Organizational strategy, structure and process**. New York: McGraw-Hill, 1978.

MILLER, D.; e MINTZBERG, H. The case of configuration. In MORGAN, G. Beyond method, strategies for social research. Londres: Sage Publications, 1983.

MINAYO, M. C. S. (org.). **Pesquisa social**: teoria, método e criatividade. Petrópolis: Vozes, 2001.

MINTZBERG, Henry. **Criando organizações eficazes**: estrutura em cinco configurações. 2. Ed. São Paulo: Atcas, 2009.

MOREIRA, D. A. **O método fenomenológico na pesquisa**. São Paulo: Pioneira Thomson, 2002.

MORGAN, G. **Imagens da organização**. São Paulo: Atlas, 1996.

MOTTA, P. R. de M. O estado da arte da Gestão Pública. **RAE - Revista de Administração de Empresas**, [S. l.], v. 53, n. 1, p. 82-90, 2013.

MOTTA, Paulo Roberto. **Transformação organizacional: a teoria e a prática de inovar**. Rio de Janeiro: Qualitymark Ed., 2001.

NOVAIS, Iêda A. **Governança corporativa é vantagem competitiva**. 2008.

ORSSATTO, Carlos Henrique. **Estudo da mudança organizacional**: a abordagem da adaptação. In: Mudança estratégica organizacional: um caso na agroindústria catarinense. Florianópolis: [s.n.], 2018.

PAULINI, Mateus. **Mudança organizacional** – paradoxo entre a necessidade e realidade. [S.l.: s.n.]. 2020.

PERL, Raphael (2004). "The Department of Homeland Security: Background and Challenges", Terrorism—reducing Vulnerabilities and Improving Responses, Committee on Counterterrorism Challenges for Russia and the United States, Office for Central Europe and Eurasia Development, Security, and Cooperation Policy and Global Affairs, in Cooperation with the Russian Academy of Sciences, page 176. National Academies Press.

PIRES, Maria Coeli Simões. **Reforma administrativa reflexões sob a perspectiva político-filosófica**. Brasília a. 34 n. 133 jan./mar. 1997.

PMBOK. **Um guia do conjunto de conhecimentos em gerenciamento de projetos**. Tradução livre. 3. ed. Pennsylvania, 2015.

RANSON, Stewart; HININGS, Bob; GREEMWOOD, Royston. The structuring of organizational structures. **Administrative Science Quarterly**. v. 25, 1980, p. 1-17.

RASZL, Simone Moraes. **Orientação TCC**. Florianópolis: SENAI/SC Florianópolis, 2007.

**RELATÓRIO DE GESTÃO**. 2019. Ministério da Economia. 2020. Disponível em <[https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/relatorios/2020/rgi-2019\\_29-06-2020.pdf/view](https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/relatorios/2020/rgi-2019_29-06-2020.pdf/view)>. Acesso em 29 jul 2020.

RIBEIRO, H. C. M., MURITIBA, S. N., MURITIBA, P. M.; DOMINGUES, L. M. A dimensão da gestão nos estudos governança corporativa no Brasil: análise teórica e agenda de pesquisa. **Revista Metropolitana de Governança Corporativa**, v. 2, n. 1, p. 77-104, set. 2017. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.fmu.br/index.php/RMGC/article/view/720/1216>>. Acesso em: 10 out. 2021.

RIBEIRO NETO, Ramon M.; FAMÁ, Rubens. **A importância da governança corporativa na gestão das empresas**: o caso do grupo Orsa. Seminários de Administração da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo, v. 6, 2003.

ROURKE, J. T. Integração pós-fusão. In: KEY, S. L. **Guia da Ernst & Young para administração de fusões e aquisições**. Rio de Janeiro: Record, 1992. p. 13-32.

SHELTON, L. M. Strategic business and corporate acquisition: empirical evidence. **Strategic Management Journal**, v. 9, n. 3, p. 279-287, 1988.

SLOMSKI, Valmor; MELLO, Gilmar Ribeiro de; TAVARES Filho, Francisco; MACÊDO, Fabrício de Queiroz. **Governança corporativa e governança na gestão pública**. São Paulo: Atlas, 2008.

SILVA, Felipe Ferreira Bem. Redesenho da estrutura organizacional na perspectiva do mapeamento de processos: análise e proposição para a área de comunicação do

Instituto Federal de Santa Catarina (IFSC). [Dissertação]. Mestrado Profissional em Administração. Centro de Ciências da Administração e Socioeconômicas. Univesidade do Estado de Santa Catarina. 2014.

STEGER, U. **The transformational merger**. Financial Times Mastering Management Review, London, v. 30, p. 46-50, 1999.

TANURE, Betânia; CANÇADO, Vera I. Fusões e aquisições: aprendendo com a experiência brasileira. **RAE**. v. 45, n. 2; 2004.

TANURE, Betania; SOARES, Priscila. **Modelo de transformação organizacional**. Belo Horizonte: Betania Tanure Associados, 2007 (Texto de discussão).

THIRY-CHERQUES, H. R. Saturação em pesquisa qualitativa: estimativa empírica de dimensionamento. **Revista PMKT**, São Paulo, v. 3, n. 2, p. 20-27, 2009.

TRAPP, Claudete Terezinha. A influência das especificidades das organizações públicas na implementação da gestão de processos, 2011. 113 f. Dissertação (mestrado) – Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa. FGV EBAPE.

VALLE, Vanice Regina Lírio do. **Direito fundamental à boa administração e governança**. 2010. [Tese]. Pós-graduação em Administração. Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro, 2010.

VEC. **Processos primários, de suporte e de gerenciamento**: entenda as diferenças. (2019). Disponível em < <http://valorecompetencia.com.br/gestao-de-processos/processos-primarios-de-suporte-e-de-gerenciamento-entenda-diferencas> >. Acesso em 07 jul 2020.

VERGARA, S. C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2013. 94 p.

YIN, R. K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. Porto Alegre: Bookman, 2005.

YOUNG, Suzanne; THYIL, Vijaya. A holistic model of corporate governance: a new research framework. **Corporate Governance: The international journal of business in society**, 2008.

ZONATTO, Vinícius Costa da Silva; FERNANDES, Francisco Carlos; BOGONI, Nadia Mar; ISHIKURA, Edson Ryu. Proposta de um modelo de relatório de administração para o setor público baseado no Parecer de Orientação no 15/87 da Comissão de Valores Mobiliários: um instrumento de governança corporativa para a administração pública. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 44, n. 1, p. 119-42, 2010.





**idp**

A ESCOLHA QUE  
**TRANSFORMA**  
O SEU CONHECIMENTO