

Ministério da Educação – MEC
Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES
Diretoria de Educação a Distância – DED
Universidade Aberta do Brasil – UAB
Programa Nacional de Formação em Administração Pública – PNAP
Especialização em Gestão Pública Municipal

PROCESSOS ADMINISTRATIVOS

Ricardo Rodrigues Silveira de Mendonça



2010

© 2010. Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC. Todos os direitos reservados.

A responsabilidade pelo conteúdo e imagens desta obra é do(s) respectivo(s) autor(es). O conteúdo desta obra foi licenciado temporária e gratuitamente para utilização no âmbito do Sistema Universidade Aberta do Brasil, através da UFSC. O leitor se compromete a utilizar o conteúdo desta obra para aprendizado pessoal, sendo que a reprodução e distribuição ficarão limitadas ao âmbito interno dos cursos. A citação desta obra em trabalhos acadêmicos e/ou profissionais poderá ser feita com indicação da fonte. A cópia desta obra sem autorização expressa ou com intuito de lucro constitui crime contra a propriedade intelectual, com sanções previstas no Código Penal, artigo 184, Parágrafos 1º ao 3º, sem prejuízo das sanções cíveis cabíveis à espécie.

M539p Mendonça, Ricardo Rodrigues Silveira de
 Processos administrativos / Ricardo Rodrigues Silveira de Mendonça. – Florianópolis :
 Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília] : CAPES : UAB, 2010.
 90p. : il.

 Inclui bibliografia
 Especialização em Gestão Pública Municipal
 ISBN: 978-85-7988-040-7

 1. Administração – Estudo e ensino. 2. Organização e métodos. 3. Comportamento
 organizacional. 4. Administração pública – Metodologia. 5. Educação a distância. I.
 Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Brasil). II. Universidade Aberta
 do Brasil. III. Título.

CDU: 658

Catálogo na publicação por: Onélia Silva Guimarães CRB-14/071

PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Luiz Inácio Lula da Silva

MINISTRO DA EDUCAÇÃO

Fernando Haddad

PRESIDENTE DA CAPES

Jorge Almeida Guimarães

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA

REITOR

Alvaro Toubes Prata

VICE-REITOR

Carlos Alberto Justo da Silva

CENTRO SÓCIO-ECONÔMICO

DIRETOR

Ricardo José de Araújo Oliveira

VICE-DIRETOR

Alexandre Marino Costa

DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS DA ADMINISTRAÇÃO

CHEFE DO DEPARTAMENTO

Gilberto de Oliveira Moritz

SUBCHEFE DO DEPARTAMENTO

Rogério da Silva Nunes

SECRETARIA DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA

SECRETÁRIO DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA

Carlos Eduardo Bielschowsky

DIRETORIA DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA

DIRETOR DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA

Celso José da Costa

COORDENAÇÃO GERAL DE ARTICULAÇÃO ACADÊMICA

Nara Maria Pimentel

COORDENAÇÃO GERAL DE SUPERVISÃO E FOMENTO

Grace Tavares Vieira

COORDENAÇÃO GERAL DE INFRAESTRUTURA DE POLOS

Francisco das Chagas Miranda Silva

COORDENAÇÃO GERAL DE POLÍTICAS DE INFORMAÇÃO

Adi Balbinot Junior

COMISSÃO DE AVALIAÇÃO E ACOMPANHAMENTO – PNAP

Alexandre Marino Costa
Claudinê Jordão de Carvalho
Eliane Moreira Sá de Souza
Marcos Tanure Sanabio
Maria Aparecida da Silva
Marina Isabel de Almeida
Oreste Preti
Tatiane Michelin
Teresa Cristina Janes Carneiro

METODOLOGIA PARA EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA

Universidade Federal de Mato Grosso

COORDENAÇÃO TÉCNICA – DED

Soraya Matos de Vasconcelos
Tatiane Michelin
Tatiane Pacanaro Trinca

AUTOR DO CONTEÚDO

Ricardo Rodrigues Silveira de Mendonça

EQUIPE DE DESENVOLVIMENTO DE RECURSOS DIDÁTICOS CAD/UFSC

Coordenador do Projeto
Alexandre Marino Costa

Coordenação de Produção de Recursos Didáticos
Denise Aparecida Bunn

Supervisão de Produção de Recursos Didáticos
Érika Alessandra Salmeron Silva

Designer Instrucional
Andreza Regina Lopes da Silva
Denise Aparecida Bunn

Auxiliar Administrativo
Stephany Kaori Yoshida

Capa
Alexandre Noronha

Ilustração
Adriano S. Reibnitz
Igor Baranenko

Projeto Gráfico e Finalização
Annye Cristiny Tessaro

Editoração
Rita Castelan

Revisão Textual
Barbara da Silveira Vieira
Patrícia Regina da Costa

PREFÁCIO

Os dois principais desafios da atualidade na área educacional do País são a qualificação dos professores que atuam nas escolas de educação básica e a qualificação do quadro funcional atuante na gestão do Estado brasileiro, nas várias instâncias administrativas. O Ministério da Educação (MEC) está enfrentando o primeiro desafio com o Plano Nacional de Formação de Professores, que tem como objetivo qualificar mais de 300.000 professores em exercício nas escolas de ensino fundamental e médio, sendo metade desse esforço realizado pelo Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB). Em relação ao segundo desafio, o MEC, por meio da UAB/CAPES, lança o Programa Nacional de Formação em Administração Pública (PNAP). Esse programa engloba um curso de bacharelado e três especializações (Gestão Pública, Gestão Pública Municipal e Gestão em Saúde) e visa colaborar com o esforço de qualificação dos gestores públicos brasileiros, com especial atenção no atendimento ao interior do País, por meio dos polos da UAB.

O PNAP é um programa com características especiais. Em primeiro lugar, tal Programa surgiu do esforço e da reflexão de uma rede composta pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), pelo Ministério do Planejamento, pelo Ministério da Saúde, pelo Conselho Federal de Administração, pela Secretaria de Educação a Distância (SEED) e por mais de 20 instituições públicas de ensino superior (IPES), vinculadas à UAB, que colaboraram na elaboração do Projeto Político Pedagógico (PPP) dos cursos.

Em segundo lugar, este projeto será aplicado por todas as instituições e pretende manter um padrão de qualidade em todo

o País, mas abrindo margem para que cada IPES, que ofertará os cursos, possa incluir assuntos em atendimento às diversidades econômicas e culturais de sua região.

Outro elemento importante é a construção coletiva do material didático. A UAB colocará à disposição das IPES um material didático mínimo de referência para todas as disciplinas obrigatórias e para algumas optativas. Esse material está sendo elaborado por profissionais experientes da área da Administração Pública de mais de 30 diferentes instituições, com apoio de equipe multidisciplinar. Por último, a produção coletiva antecipada dos materiais didáticos libera o corpo docente das instituições para uma dedicação maior ao processo de gestão acadêmica dos cursos; uniformiza um elevado patamar de qualidade para o material didático e garante o desenvolvimento ininterrupto dos cursos, sem paralisações que sempre comprometem o entusiasmo dos estudantes.

Por tudo isso, estamos seguros de que mais um importante passo em direção à democratização do ensino superior público e de qualidade está sendo dado, desta vez contribuindo também para a melhoria da gestão pública brasileira, compromisso deste Governo.

Celso José da Costa
Diretor de Educação a Distância
Coordenador Nacional da UAB
CAPES-MEC

SUMÁRIO

Apresentação.....	9
-------------------	---

Unidade 1 – Processos Organizacionais

O que são processos.....	13
Configurações Organizacionais x Orientação por Processo.....	17
Critérios de Interdependência.....	21
Interdependência de fundo comum (visão tradicional).....	22
Interdependência de fundo sequencial (visão contemporânea).....	23
Interdependência de fundo recíproca (visão inovadora).....	25
Organizações Públicas e suas configurações.....	27

Unidade 2 – Instrumentalização de Processos

Identificação de processos.....	43
Ferramentas para a identificação de processo.....	48
Parâmetros para mapeamento de processos.....	60
Importância do fator documentação.....	65
Necessidade da capacitação e qualificação de pessoas.....	78

Considerações Finais.....	87
---------------------------	----

Referências.....	88
------------------	----

Minicurriculo.....	90
--------------------	----

APRESENTAÇÃO

Prezado Estudante,

Seja bem-vindo ao espaço dialógico da disciplina *Processos Administrativos*, módulo específico da grade curricular do Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal, levado a termo pelo consórcio de Instituições de Ensino Superior que operacionaliza o Programa Nacional de Formação em Administração Pública (PNAP), vinculado à Universidade Aberta do Brasil (UAB).

Esta disciplina tem por objetivo central estimular a busca por conhecimentos de ordem teórica e instrumental voltados ao gerenciamento de processos administrativos no âmbito de atuação das organizações, que visem à melhoria contínua na execução de suas operações cotidianas. Assim, centrados nessa perspectiva, propusemos a construção deste material em duas grandes Unidades.

A primeira, denominada *Processos Organizacionais*, é suportada pela proposta de aproximar visões conceituais sobre processos e configurações do espaço organizacional que permitam potencializar melhorias de desempenho no escopo da gestão.

A segunda, denominada *Instrumentalização de Processos*, busca instrumentalizar o uso de ferramentas passíveis de utilização em operações de mapeamento de processos, voltadas a organizações de variados calibres. Finalizando essa construção, você encontrará um tópico construído especificamente para despertar a sua atenção sobre a importância da adoção de políticas e práticas que visem qualificar e capacitar pessoas, no intuito de municiá-las para que assim, devidamente preparadas, elas possam lidar com a abordagem por processos aqui preconizada.



Desse modo, está projetado para percorrermos duas semanas de intensos estudos, envolvendo a leitura deste material, como também e, paralelamente, a realização de atividades que visam auxiliar na fixação e incorporação de conceitos-chave, assim como oferecer um espaço para a experimentação de práticas de cunho operatório. Estimamos que o seu desdobramento colabore com a sua capacitação frente ao gerenciamento de processos e, paralelamente, fortaleça e amplie a visibilidade sobre a sua importância no contexto de atuação de um **especialista em Gestão Pública**.

Você perceberá, ainda, que cada uma das Unidades, descritas aqui sucintamente, está suportada pela utilização de instrumentos cujo objetivo principal é colocá-lo na posição de sujeito ativo e participativo nesse ciclo de aprendizagem que se inicia. Assim, ao longo do livro e, complementando o escopo didático pedagógico desta proposta, você receberá orientações pontuais por meio de elementos intratextuais, tais como: saiba mais, glossário, links e atividades específicas que têm a intenção de intensificar a construção do seu conhecimento e que envolvem também incursões em literaturas complementares e indicações para a realização de pesquisas em meio eletrônico, no intuito de oferecer outras atividades que satisfaçam ao binômio ensino-aprendizagem.

É nosso desejo que você aproveite ao máximo esta oportunidade ímpar e inovadora no cenário educacional do País, discipline-se para a realização deste processo na modalidade a distância e procure construir um quadro referencial que lhe qualifique e subsequentemente lhe diferencie como especialista nesta área do conhecimento.

Assim, ao elaborar este material, reitero a missão profissional de contribuir no limite das minhas possibilidades para o seu aprimoramento, na condição de futuro especialista em Administração Pública Municipal, no que tange às dimensões: pessoal, acadêmica e profissional.

Atenciosamente,

Professor Ricardo Rodrigues Silveira de Mendonça

UNIDADE 1

PROCESSOS ORGANIZACIONAIS

OBJETIVOS ESPECÍFICOS DE APRENDIZAGEM

Ao final desta Unidade você deverá ser capaz de:

- ▶ Identificar a importância dos processos no cotidiano das organizações;
- ▶ Compreender e interpretar as diversas correlações entre os modelos organizacionais e a sua orientação para processos; e
- ▶ Relacionar benefícios oriundos dos modelos organizacionais e sua orientação para processos.

O QUE SÃO PROCESSOS

Caro Estudante,

Estamos iniciando nossa disciplina *Processos Administrativos*, na qual estudaremos o que são processos, por meio de uma síntese de múltiplas abordagens conceituais e, de forma subsequente, identificaremos estruturas organizacionais e sua suposta aderência aos processos por elas executados no cotidiano. Complementando essa percepção, exploraremos o conceito de interdependência e as suas manifestações, que apontam para três visões: tradicional; contemporânea; e inovadora, respectivamente. Por fim, conheceremos aspectos das organizações públicas e as suas configurações.

Vamos lá, inicie logo a leitura! Se tiver dúvidas, não hesite em conversar com o seu tutor.

Existem várias definições para processo e de acordo com Cruz (2000), é utilizada uma definição voltada para o cliente externo e para a qualidade. Para o autor, o processo é a forma pela qual um conjunto de atividades cria, trabalha ou transforma insumos com o objetivo de produzir bens ou serviços, que tenham qualidade assegurada, para serem adquiridos pelos clientes.

Nesse contexto, uma percepção mais abrangente e estratégica é apresentada por Harrington (apud VILLELA, 2000, p. 42), quando afirma que processo pode ser definido como “um grupo de tarefas interligadas logicamente, que utilizam os recursos da organização para gerar os resultados definidos, de forma a apoiar seus objetivos”.

Já Rummler e Brache (1994, p. 55) conceituam processo como “uma série de etapas criadas para produzir um bem ou serviço”.

No entanto, cabe mencionarmos que os processos podem ser executados por apenas uma função, mas em sua maioria tendem a assumir características **interfuncionais***.

***Interfuncionais** – que inclui várias funções da organização, atravessando, assim, os espaços em branco existentes entre as caixas no seu respectivo organograma. Fonte: Elaborado pelo autor.

Os autores apresentam também uma divisão dos processos em três tipos, a saber:

- ▶ **Clientes:** entre os processos de clientes, estão incluídos aqueles que se encontram voltados para a oferta de bens ou serviços contratados por clientes externos.
- ▶ **Administrativos:** apesar de não serem visíveis para os clientes externos, são essenciais para as operações e o consequente gerenciamento do empreendimento.
- ▶ **Gerenciamento:** os processos de gerenciamento são aqueles de responsabilidade dos gestores, voltados para a tomada de decisões e que, dessa forma, também auxiliam diretamente na operacionalização da organização.

Muito embora as definições supramencionadas envolvendo processos sejam múltiplas e variadas, podemos perceber que alguns elementos específicos estão presentes na maioria delas. Particularmente, preferimos pensar que processos podem ser definidos como quaisquer contextos de atividades capazes de receber entradas, realizar algum tipo de transformação e gerar saída, que tendem a ser devolvidas ao ambiente, na forma de bens ou serviços e que, em alguns casos, servem como novos elementos de entrada para outras atividades subsequentes. Imaginamos que dessa forma seja possível aproximarmos a conceituação de processos de sua aplicabilidade no campo da gestão pública municipal, campo este em que a oferta de serviços assume a condição principal para a existência e o funcionamento da chamada máquina pública. Observe a Figura 1, a seguir, que estrutura essa afirmação.

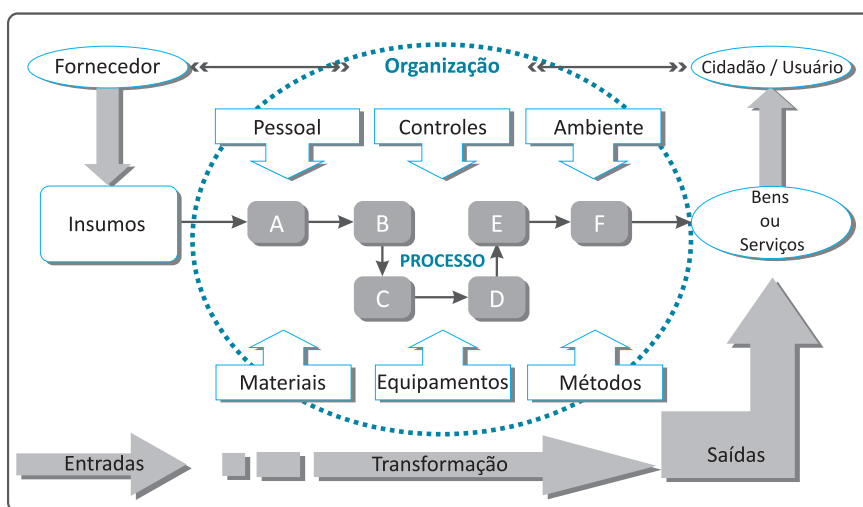


Figura 1: Elementos centrais para a execução de processos organizacionais
Fonte: Adaptada de Bureau Veritas Brasil (2001)

Observe que a Figura 1 procura retratar, com boa dose de fidelidade, a definição de processo que propusemos anteriormente. Nela, você pode perceber o chamado espaço organizacional mobilizando recursos para transformar insumos em bens e serviços direcionados aos seus clientes ou usuários. Vale notar também que as etapas do processo, aqui descritas, por meio da sequência literal das fases de **A** a **F**, mostram-nos, por exemplo, que o produto de **A**, ou melhor, o resultado de sua ação, é absorvido pela fase **B**, que, após processá-lo, alimenta a fase **C** e assim por diante, até que se conclua a fase final **F**.

Problematizando um pouco mais a percepção sobre a necessidade da execução de processos na esfera de atuação da Gestão Pública, pense na multiplicidade de operações que envolvem, por exemplo, a gestão dos serviços de saúde ofertados aos munícipes. Garantir a continuidade daquelas ações tende a representar um esforço significativo dos gestores, no sentido de disponibilizar, por meio de uma rede, composta por unidades de atendimento, de variados portes e calibres, a realização de procedimentos ambulatoriais, especializados e cirúrgicos, demandados indistinta e cotidianamente, tanto pela população local quanto por indivíduos oriundos de outras localidades, nas quais o nível atendimento é considerado como precário ou mesmo inexistente.

Essa subdivisão dos processos em fases menores (etapas) será mais bem explicitada na Unidade 2 do nosso material.

Tomando por base a reflexão anterior, você consegue esboçar, mesmo que embrionariamente, um desenho que demonstre os principais elementos que compõem o processo de atendimento de saúde pública em um município hipotético? Lembre-se de revisar os conceitos anteriormente estudados e, com base neles, construir um diagrama. Já que a adoção de elementos envolvendo entradas, transformação e saídas pode ser bastante útil na execução desse exercício de fixação de conteúdo.

Considerando um exemplo, para fins didático-pedagógicos. Podemos elucidar o grau de dificuldade que envolve a realização de processos no escopo de atuação das organizações, sejam elas atuantes nas esferas públicas ou privadas.

Ainda centrado na mesma temática, ao explorar a obra de Robbins (1981), você perceberá que ele descreve, timidamente, Administração como uma espécie de processo que envolve, a saber: planejamento, organização, liderança e avaliação. Nesse contexto, Robbins (1981, p. 73) aborda o conceito de modelo a partir da seguinte afirmação: “um modelo é, por definição, uma abstração da realidade. É uma representação simplificada de algum fenômeno do mundo real”.

Pautados por essa perspectiva é que propositalmente lhe conduzimos àquela segunda provocação, envolvendo a elaboração de um desenho, esquema ou modelo que pudesse oferecer alguma visibilidade sobre as componentes de entrada, transformação e saída correspondentes ao atendimento de saúde pública no nível de atuação municipal.

Muito embora possamos enumerar uma **série de tipos de modelos existentes** e aplicáveis em várias áreas do conhecimento, na Administração dialogamos de forma mais próxima com modelos chamados **normativos** e **descritivos**, respectivamente. Assim, concordando com a visão de Robbins (1981), podemos perceber que os primeiros buscam determinar, com o máximo de precisão,

Na Unidade 2 deste material, estudaremos com maior ênfase os elementos constituintes dos processos e, com base na sua compreensão, intensificaremos argumentos de pesquisa que nos permitirão explorar correlações mais sólidas.

ações capazes de produzir soluções vistas como ideais. Já os modelos chamados descritivos, por sua vez, procuram descrever como realmente as atividades ocorrem e, dessa forma, apresentam características de adequação às especificidades de cada organização.

CONFIGURAÇÕES ORGANIZACIONAIS X ORIENTAÇÃO POR PROCESSO

Nesta seção, abordaremos o conceito de configuração organizacional pautado inicialmente pelos escritos de Mintzberg (1995) e, posteriormente, com o apoio teórico-conceitual de Nadler (1993) para que você possa identificar correlações com uma perspectiva de orientação por processo. A associação de ideias desses autores contribui de forma significativa para que você construa uma percepção interessante sobre como o funcionamento da organização tende a ser diretamente influenciado pela configuração por ela adotada.

A temática que envolve a orientação ou a reorientação por processos, por parte das organizações, não é recente e se propõe a discutir essencialmente até que ponto essa prática é ou não capaz de oferecer, no curto prazo, algum tipo de benefício que possa ser facilmente identificado e mensurado. Na realidade, o que podemos perceber é que ultimamente os esforços direcionados nesse sentido tendem a ser conduzidos por uma decisão da organização em ampliar sua capacidade operatória. Sobre esse aspecto, e de forma até certo ponto precursora, Leavitt (1965) propôs um **modelo ancorado** por quatro variáveis assim descritas:

- ▶ o contexto de tarefa (entendido aqui como processos);
- ▶ os atores envolvidos;
- ▶ a estrutura adotada; e
- ▶ a tecnologia disponível.



O conceito de interdependência alicerçava suas bases, o qual será abordado mais adiante.

Logo, podemos evidenciar que esse modelo propunha que a ampliação do relacionamento entre aquelas variáveis poderia conduzir à obtenção de melhores resultados e levava em consideração que o contexto de tarefas, ou melhor, os processos administrativos, como também os operatórios, representam a essência da organização, por meio da execução das atividades primárias e secundárias, também conhecidas como meio e fim, que juntas visam transformar insumos em bens e serviços e possibilitar o seu fornecimento aos respectivos clientes/usuários.

Os atores são representados pelas pessoas que compõem a força de trabalho da organização, responsáveis, portanto, pela execução das tarefas e dispostas hierarquicamente, com base em uma estrutura composta e normalmente controlada por: canais formais de comunicação, critérios de autoridade e responsabilidade e pelos próprios fluxos de trabalhos.

Será que paramos por aí? Existe mais algum artefato ligado ao arranjo orientado por processos que influenciou, e vem influenciando, a obtenção de melhores resultados?

Exatamente, existe, por exemplo, as tecnologias representadas por um conjunto de artefatos provido da capacidade de resolução direta de problemas, que incluía técnicas de mensuração do trabalho, os computadores propriamente ditos, além de outros dispositivos considerados como periféricos, porém diretamente correlacionados. Em síntese, atualmente, precisamos pensar na proposta de um arranjo orientado por processos, que não esteja diretamente imbricado com a necessidade de que a organização reavalie e, paralelamente, reformule sua infraestrutura.

Com base nessa linha de raciocínio imagine, por exemplo, uma perspectiva estrutural do tipo convencional, orientada por função, que se proponha a suportar as ações relacionadas com a execução das etapas necessárias ao gerenciamento do trabalho de pessoas em uma organização genérica. Nela, os elementos construtivos podem,

na prática, estar dispostos aleatoriamente, fato este que dificilmente sinalizaria com uma proposta orientada para o processo. Para facilitar a visualização das etapas aqui mencionadas, podemos subdividi-las em quatro fases básicas que envolvem o gerenciamento da força de trabalho, entre as quais podemos destacar as operações de:

- ▶ movimentação e registro, que tratam basicamente da execução de registros provocados por admissões, transferências e demissões/exonerações;
- ▶ recrutamento e seleção;
- ▶ cargos, salários e benefícios; e
- ▶ treinamento e desenvolvimento.

Pois bem, dada essa exposição das operações, um exercício interessante seria centrarmos esforços no sentido de reorientá-las, ou melhor, encadeá-las por processo. Estimamos, portanto, que o desfecho poderia apresentar como uma solução possível a configuração demonstrada na Figura 2:

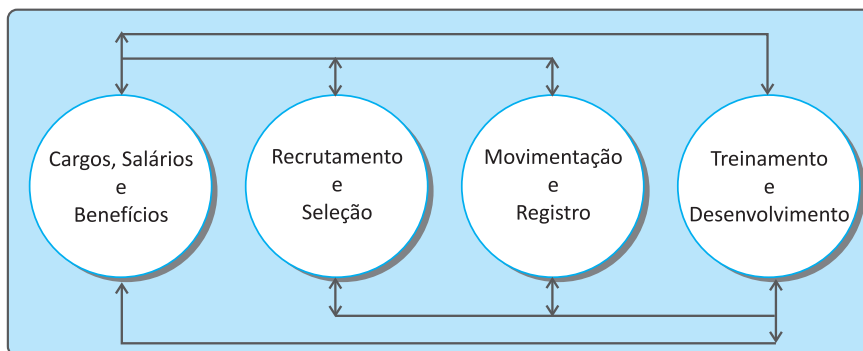


Figura 2: Relacionamento entre Processos: Gestão do Trabalho de Pessoas
Fonte: Elaborada pelo autor

Perceba, com base na análise da Figura 2, que uma proposta de encadeamento lógico dos processos básicos que compõem a atividade de Gestão do Trabalho de Pessoas e que, em condições de normalidade, tende a ser executada diariamente, em maior ou menor escala, por organizações de portes variados. Assim, podemos

evidenciar, mantendo fidelidade ao conceito adotado anteriormente, que é permitido classificar o que é um processo. Ou seja, o diagrama reforça a ideia de que contextos de tarefa alinhados daquela maneira recebem entradas, processam-nas e, por fim, geram saídas que se propõem a alimentar fases ou etapas subsequentes.

Cumpra esclarecer, entretanto, que no recorte proposto para organizações públicas os processos para contratação de pessoas são lastreados pela elaboração, aprovação e divulgação de editais que, quando bem elaborados, normalmente apresentam informações pontuais sobre as etapas e os desdobramentos das ações inerentes àquele processo, muito embora essas etapas sejam compatíveis com as propostas apresentadas na Figura 2.

Ainda com base nesse contexto, você pode perceber que os processos também estão encadeados em uma proposta de alinhamento bidirecional, fato este que, segundo Nadler (1993), confere-lhes uma perspectiva de reciprocidade, de sorte que a etapa subsequente possa interferir de forma tanto reativa quanto pró-ativa, não somente na fase antecedente como também e, principalmente, ao longo da execução de todo o processo.

A partir da realização desse exercício, a organização pode reunir melhores condições para transformar tais relações em uma componente sistêmica, já devidamente racionalizada, normalizada e, portanto, aderente às chamadas boas práticas de gestão.

No final da Unidade 2, trabalharemos mais especificamente a necessidade de esforços contínuos na capacitação e qualificação de pessoas para lidar com processos.

Por fim, é importante esclarecermos que exercícios similares podem ser realizados e estendidos para outros contextos de atividades executados pela organização, no intuito dela ampliar o seu direcionamento por processo. Desse modo, podemos edificar as bases para a adoção de uma postura de interdependência nas operações, que contribua para ampliar as suas capacidades de selecionar e processar um volume cada vez maior de informações relevantes e, dessa forma, potencializar a execução do seu ciclo de gestão.

CRITÉRIOS DE INTERDEPENDÊNCIA

Revisitando os escritos de Nadler (1993), podemos perceber que o conceito de interdependência está diretamente relacionado ao entendimento sobre os chamados **critérios de departamentalização***, dos quais as organizações compõem os níveis de relacionamento desejados e perceptíveis entre os elementos dispostos nas suas respectivas estruturas organizacionais.

Portanto, frente à construção dessa correlação, é possível evidenciarmos a importância da busca por formas de organização interna que potencializem o grau de interdependência entre os vários órgãos de uma mesma estrutura e o quanto essa atitude pode colaborar, de forma decisiva, para a otimização no processo de gestão. Assim, focado no poder de absorção, processamento e fluidez das informações, o aumento da interdependência estaria também diretamente associado à ampliação da probabilidade de sucesso na implementação de uma nova composição de ordem estrutural. Observe a Figura 3 a seguir.

*Valor adicionado – Critérios de departamentalização – critérios utilizados para agrupar as atividades em órgãos, para agrupar os órgãos em unidades organizacionais maiores e, principalmente, para dividir os grandes órgãos em unidades menores. Fonte: Lacombe (2004).

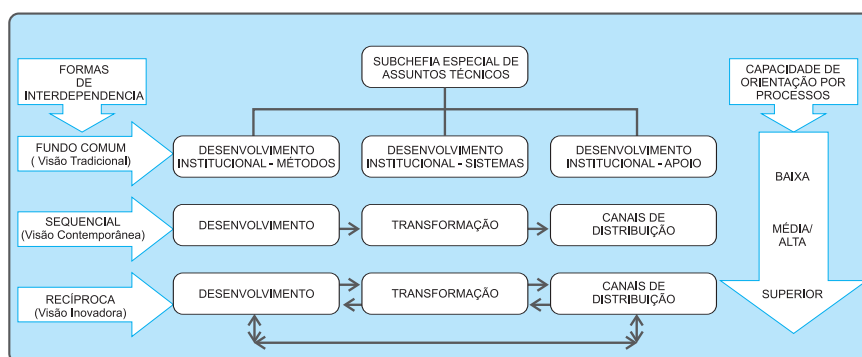


Figura 3: Formas de Interdependência x Capacidade de Orientação por Processos

Fonte: Adaptada de Nadler (1993)

Esse modelo materializa nosso raciocínio por meio dos três níveis distintos de interdependência: fundo comum, fundo sequencial e fundo recíproca.

INTERDEPENDÊNCIA DE FUNDO COMUM (VISÃO TRADICIONAL)

A chamada interdependência de fundo comum tende a agregar pouco valor à orientação por processos, pois, como podemos observar, ainda que teoricamente, está impregnada por uma linha construtiva com característica de verticalização que, pela própria essência, não favorece a obtenção e posterior ampliação de visibilidade sobre a dinâmica da organização como um todo. Nela, o processo decisório, por apresentar características de centralização, normalmente leva em consideração apenas aspectos internos de cada unidade em detrimento da percepção, ou não, de que a organização é algo bem maior e bem mais complexo.

Nesse sentido, podemos afirmar que as informações que alimentam as decisões, ainda que encaradas como relevantes, tendem a ocupar boa parte do tempo dos gestores na formulação e implementação de resoluções para questões de cunho pontual que,

por sua vez, podem desconsiderar outros aspectos importantes para o todo organizacional.

Em síntese, concorrem para alimentar a chamada interdependência de fundo comum estruturas organizacionais que podem ser classificadas como mais ortodoxas e representadas por formas tradicionais de estruturação, dentre as quais se destacam: o modelo linear; o modelo de linha e assessoria; o modelo funcional; e por fim, o modelo denominado colegiado, ou comissional.

Assim, temos que o traço comum que os caracteriza e os aproxima é marcado por uma espessa noção de rigidez administrativa, que pelas próprias características pode gerar certo grau de inflexibilidade, geralmente conformado à adoção de modelos de gestão com orientação do tipo **top down***.

Por fim, observe que a adoção de modelos com tais características pode conduzir organizações públicas a experimentarem, em virtude de suas especificidades, dificuldades no tratamento dos fluxos de informação que, em síntese, representam a matéria-prima básica que será consumida na execução do processo decisório e, dessa forma, estariam também se distanciando das chamadas boas práticas de gestão, pela adoção de uma postura organizacional que privilegia decisões unilaterais, evidenciadas de cima para baixo e, portanto, distanciadas do grau de horizontalização inerente a modelos tidos como mais flexíveis.

* **Top down** – estruturas desse tipo apresentam orientação vertical, no qual normalmente o poder, assim como as informações e decisões, fluem no sentido do topo para a base da chamada pirâmide organizacional. Isso caracteriza o sentido de verticalização exposto no parágrafo anterior. Fonte: Elaborado pelo autor.

INTERDEPENDÊNCIA DE FUNDO SEQUENCIAL (VISÃO CONTEMPORÂNEA)

O tipo de interdependência classificado como sequencial apresenta um ganho significativo se comparado ao tipo de interdependência apresentado anteriormente, pois reflete um caráter de horizontalidade e, portanto, de consecutividade no tratamento dos processos, dos dados e das informações correlatas.

Note que essa forma de sequenciar os processos já representa um avanço, porém ainda peca pela inexistência de reciprocidade entre eles. Nesse sentido, a linearidade praticada aponta na direção do próximo conjunto de atividades a ser executado, sem levar em conta a necessidade de que ajustes podem ser demandados em sentido contrário e que podem, se levados a termo, fortalecer a execução do processo como um todo.

Podemos então afirmar que o entendimento e a compreensão sobre a necessidade da adequação ou readaptação da estrutura organizacional é um elemento capaz de alavancar os critérios de construção de uma nova sistemática para o direcionamento por processos?

Exatamente, podemos afirmar isso, uma vez que as organizações que buscam potencializar a interatividade e a fluidez no seu ciclo de transformação estariam, mesmo que teoricamente, melhor preparadas para responder positivamente às múltiplas necessidades advindas da orientação por processo, não apenas na sua forma de gerenciamento, como também e, principalmente, valorizando o processamento das tarefas e atividades correlatas.

O desdobramento desse cenário conduz a uma perspectiva que favorece a criação dos chamados sistemas de trabalho de alto desempenho (STADs), que podem ser definidos como: uma forma de arquitetura organizacional que reúne o trabalho; as pessoas que transformam o trabalho; a tecnologia e as informações, de modo a otimizar a adequação entre elas, a fim de possibilitar a melhoria de desempenho em termos de respostas eficientes às exigências dos clientes, como também outras demandas ambientais internas ou externas.

INTERDEPENDÊNCIA DE FUNDO RECÍPROCA (VISÃO INOVADORA)

A forma denominada como recíproca é considerada como uma proposta inovadora, pois tende a favorecer o desenvolvimento de novas possibilidades de orientação por processo, na medida em que os relacionamentos entre eles tendem a ocorrer de maneira mais colaborativa e harmoniosa, a partir da adoção de um nível de hierarquia horizontal que, por sua vez, tende a favorecer a reciprocidade e a velocidade na troca de informações relevantes entre os atores diretamente envolvidos.

Assim, observe também que os demais tipos de interdependência, anteriormente discutidos e focados no modelo, contribuem em escala menor para a implementação de dispositivos que visem sistematizar os processos como também as suas informações, cada qual apresentando razões específicas nesse sentido.

Em síntese, aplicando esse conhecimento ao contexto de atuação de organizações públicas, você pode identificar que as formas mais tradicionais de estruturação ainda predominam, fato este que as distancia, pelo menos no campo teórico-conceitual, da perspectiva de avanços mais expressivos voltados à orientação por processos.

Com base no entendimento e interpretação das definições até aqui expressas, pesquise, identifique e capture uma estrutura organizacional adotada por uma organização pública, preferencialmente centrada na esfera de atuação municipal e analise-a, tomando por base o estudo do conceito de interdependência e a sua capacidade de orientação por processos.

Dando continuidade a essa linha temática veja, a seguir, as principais configurações com base nas quais as organizações constroem suas estruturas e, por meio delas, procure identificar, mais especificamente, como as organizações públicas normalmente se estruturam e quais são os impactos dessa decisão para o gerenciamento de processos administrativos e operatórios, pautados por uma linha de conduta fortemente centrada na oferta de serviços para a sociedade.



ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS E SUAS CONFIGURAÇÕES

Nos estudos envolvendo a estruturação das organizações, Mintzberg (1995) identificou cinco configurações básicas, presentes em maior ou menor escala nos seus esforços para composição estrutural. Na concepção do autor, “as organizações são estruturadas para apreender e dirigir sistemas de fluxos e determinar inter-relacionamentos das diferentes partes” (MINTZBERG, 1995, p. 17).

No entanto, elementos tais como magnitude, complexidade e especificidades de cada organização tendem a direcionar, ou melhor, redirecionar processos de estruturação que, embora mantenham alguma aderência aos modelos tradicionais, culminam normalmente com a apresentação de um produto final híbrido, cuja construção tende a obedecer a uma síntese de tais reflexões, balizada pela análise conjugada daqueles elementos.

Assim, o aspecto do crescimento organizacional associado à sua maturidade também pode ser considerado como um elemento importante nesse contexto, na medida em que a ampliação de novas frentes de trabalho, associada à necessidade de exercer atividades paralelas de planejamento e controle, tende a conduzir as organizações a mudanças nas suas estruturas para responder ou pelo menos fazer frente a alterações na sua configuração inicial. Com base nessas e em outras percepções, Mintzberg (1995) identificou que as organizações podem ser subdivididas em cinco componentes básicos, a saber:



Em caso de dúvida, releia a interdependência de fundo comum, estudada anteriormente.

- ▶ a cúpula estratégica, também conhecida como ápice estratégico;
- ▶ a tecnoestrutura;
- ▶ a assessoria de apoio;
- ▶ a linha intermediária; e
- ▶ o núcleo operacional.

Tal raciocínio foi esquematizado pelo autor mediante a construção do diagrama exposto na Figura 4:

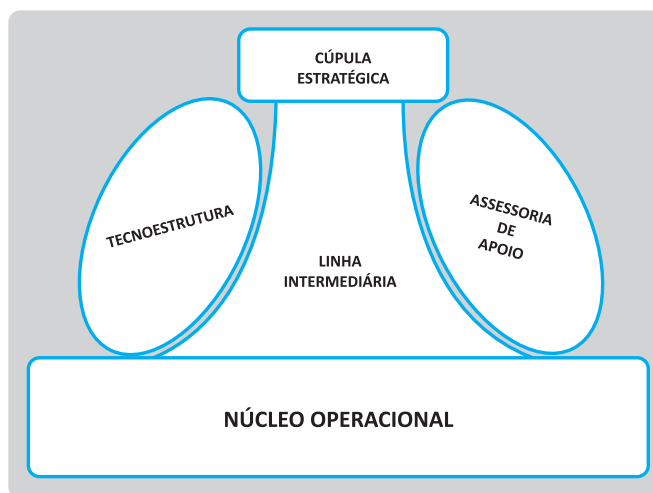


Figura 4: As cinco partes básicas da organização
Fonte: Adaptada de Mintzberg (1995)

Observe que a cúpula estratégica é o local da organização em que se concentram todas as pessoas cujas responsabilidades estejam diretamente relacionadas com a sua gestão. Assim, presidentes, vice-presidentes, diretores e superintendentes dividem esse espaço de responsabilidades globais. Ele é encarregado de assegurar que a organização cumpra sua missão eficientemente, e se responsabilizam em satisfazer às exigências daqueles que controlam ou de certa forma exercem influência sobre ela. No espaço de atuação da Gestão Pública Municipal, compõem aquele grupamento os Conselhos Municipais, na qualidade de agentes vetorizadores e, paralelamente, fiscalizadores do

cumprimento de políticas públicas e seus impactos na comunidade e por extensão na sociedade.

Na Tecnoestrutura, como podemos perceber, são encontrados os analistas e o seu **staff*** de apoio, que prestam serviços para a organização, atuando tecnicamente e como suporte no desempenho de tarefas de responsabilidade de outros profissionais. Tal atividade pressupõe, portanto, o emprego de técnicas analíticas para tornar o trabalho daqueles profissionais algo mais eficaz. Habitam esse quadrante analistas responsáveis por esforços verificados com a necessidade de adaptação e mudança organizacional a fim de ajustá-las às transformações do ambiente, como também outros analistas encarregados pelo controle, que buscam por elementos que lhes permitam padronizar modelos de atividades organizacionais. Sobre as chamadas assessorias de apoio, Mintzberg (1995, p. 24) faz a seguinte afirmação:

***Staff** – Termo originário da língua inglesa que caracteriza ações individuais ou coletivas que visem ao assessoramento nos níveis estratégico, tático ou mesmo operacional. Fonte: Elaborado pelo autor.

Uma vista de olhos no organograma de qualquer organização contemporânea de **porte variado** pode revelar numerosas unidades todas especializadas, que foram criadas com o fim de dar apoio à organização fora do seu fluxo de trabalho operacional, as quais compõem a chamada Assessoria de Apoio. (grifo nosso).

Vale ressaltar, entretanto, que muitas assessorias de apoio podem assumir uma postura operatória, do tipo independente (autossuficiente), como também podem ser encontradas em vários níveis da estrutura hierárquica da organização, buscando, para tanto, aproximar-se de áreas que demandem pelos seus serviços.

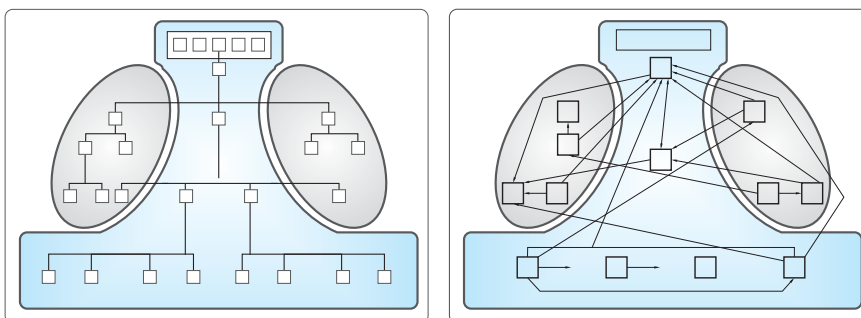
A Linha Intermediária pode ser caracterizada como a cadeia gerencial que conecta o ápice estratégico ao núcleo operacional e envolve, basicamente, desde o nível gerencial mais alto até a linha de supervisão das operações. Obviamente a amplitude de controle é um ponto focal naquela cadeia, pois se estima que organizações de menor porte estrutural requeiram dos seus Administradores menores esforços para a execução dos parâmetros de supervisão e controle, em detrimento de outras organizações, mais robustas, que

passariam a requerer a criação ou mesmo a ampliação da chamada Linha Intermediária. Usualmente essa configuração é reconhecida por muitos profissionais como o nível gerencial da organização, pois, tomando por base as explicações anteriores, torna-se evidente que as operações por ela executadas normalmente são desempenhadas no contexto de atuação da chamada gerência intermediária.

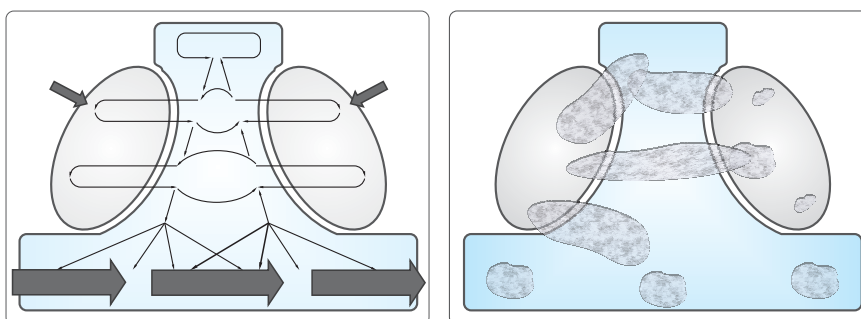
Por fim, surge o Núcleo Operacional, no qual figuram as equipes operatórias que perfazem o trabalho básico relacionado diretamente com a oferta de bens e serviços prestados pela organização, e isso envolve a execução de pelo menos quatro ações básicas: asseguram as entradas para alimentar o processo de transformação; transformam-nas em saída; distribuem-nas; e, por fim, oferecem suporte direto para a realização dessa sequência.

Dando continuidade a essa argumentação, vale lembrar que aquelas cinco configurações básicas são cotidianamente expostas a lidar com vários fluxos de ações, por meio dos quais as organizações realizam as suas operações. Tais fluxos, na percepção de Mintzberg (1995), são assim representados: fluxo de autoridade formal; fluxo de atividades regulamentadas; fluxo das relações e comunicações informais; o conjunto de constelações de trabalho, este normalmente composto por grupos de indivíduos que buscam por meio de associações compor “alianças ou outros agrupamentos” que não necessariamente estariam representados na estrutura formal da organização; e, por fim, pelo fluxo voltado para um processo decisório específico. Este último representa a visão de uma sequência de ações que compõe um processo específico de tomada de decisão, articulado por indivíduos pertencentes aos componentes da organização que alinham propósitos e práticas voltados para resolução de uma questão específica, seja ela rotineira ou não nas práticas cotidianas.

Portanto, observe a seguir, a composição das Figuras de 5 a 7 e procure verificar as especificidades inerentes a cada um daqueles fluxos de ações. E, nesse aspecto, procure responder à seguinte pergunta: será que eles realmente podem ser compreendidos mediante uma percepção isolada? Em outras palavras, analisados isoladamente, eles são capazes de caracterizar o cotidiano de uma organização?



Figuras 5: Fluxo de Autoridade Formal e Fluxo de Comunicações Informais
Fonte: Adaptada de Mintzberg (1995)



Figuras 6: Fluxo de Autoridade Regulamentada e Conjunto de Constelações de Trabalho
Fonte: Adaptada de Mintzberg (1995)

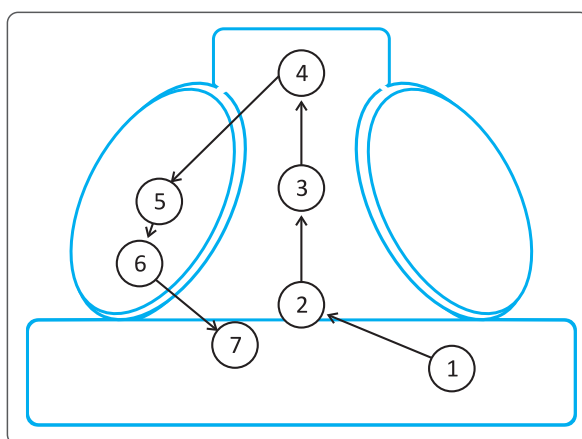


Figura 7: Fluxo de um Processo Decisório Específico
Fonte: Adaptada de Mintzberg (1995)

Cada um dos fluxos apresentados nas Figuras 5, 6 e 7, como podemos perceber, representa isoladamente situações com as quais

as organizações se defrontam diariamente. No entanto, cometeríamos um ledor engano ao imaginar que a complexidade e a dinâmica do chamado espaço organizacional permitiriam a construção de interpretações simples sobre a realização das operações ali executadas.

Para uma melhor noção sobre a interatividade necessária para suportar o exercício de suas práticas, convidamos você a analisar, detalhadamente, a Figura 8 e, com base nessa análise, tentar estabelecer uma síntese sobre as suas percepções. Portanto, a pergunta que não quer calar é: o que essa figura representa e qual o seu significado no contexto das organizações? Escreva suas considerações no fórum disponível no Ambiente Virtual de Ensino-Aprendizagem (AVEA).

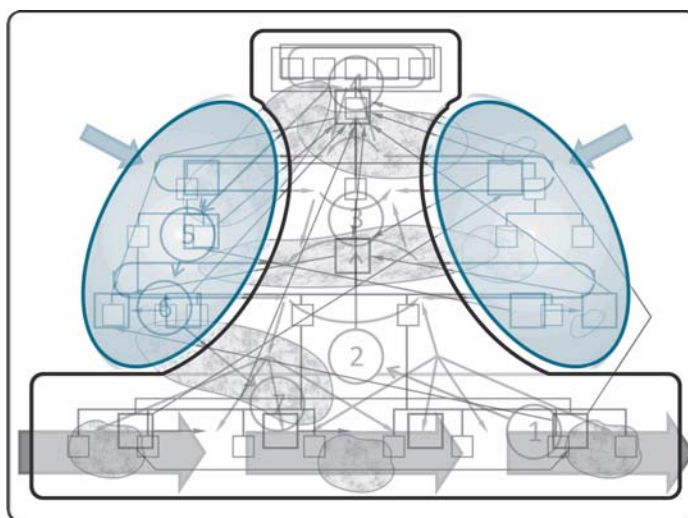


Figura 8: O funcionamento da organização

Fonte: Adaptada de Mintzberg (1995)

Caso tenha alguma dificuldade, releia o tópico e retorne à questão, pois agindo assim suas chances de interagir no AVEA tendem a aumentar de forma significativa.

Você consegue perceber que a construção textual aqui adotada foi projetada para lhe conduzir a uma interpretação simples e imediata do contexto apresentado. Lembre-se, no entanto, que o objetivo maior neste momento é demonstrar, da forma mais enfática

possível, o grau de dificuldade com o qual as organizações podem se defrontar para projetar e implementar suas estruturas organizacionais e que o fruto desse esforço pode ao mesmo tempo conduzi-las a uma orientação por processos. Como vimos, a aproximação temática que enlaça os critérios de interdependência às formas básicas já estudadas nos remete a construir uma percepção sobre os caminhos existentes e os mecanismos que podem nortear a melhor escolha.

As organizações assumem contornos diferentes e, dessa forma, sua capacidade de escolha muito provavelmente deve ser balizada por decisões híbridas, pautadas tanto na componente técnica quanto na perspectiva política.

Por fim, vale ressaltar que a perspectiva política aqui mencionada não está, sob hipótese alguma, atrelada a uma visão distorcida que normalmente a adoção daquela expressão carrega. Assim, neste contexto tais decisões devem refletir esforços dos gestores no sentido de valorizar aspectos mais amplos e que congreguem as demandas e os interesses da coletividade.

Com base nesse entendimento, retomemos o foco na identificação das configurações que sintetizam as possibilidades de correlação entre as formas básicas já apresentadas. Para tanto, e buscando apoio conceitual em Mintzberg (1995), observe as cinco configurações que, na percepção desse autor, e também compartilhada por nós, podem ser assim descritas:

- ▶ estrutura simples;
- ▶ burocracia mecanizada;
- ▶ burocracia profissional;
- ▶ forma divisionalizada; e
- ▶ **adhocracia***.

***Adhocracia** – organização sofisticada, idealizada por Henry Mintzberg, que, em virtude da sua flexibilidade e do seu reduzido grau de formalização é capaz de sobreviver em ambientes complexos e instáveis e de se amoldar à realidade cambiante do ambiente em que se encontra inserida. Fonte: Lacombe (2004).

Propositamente optamos por descrever de forma mais detalhada a estrutura simples e a burocracia mecanizada, pois, como iremos verificar, elas representam opções de configuração com características construtivas bem diferentes. Esse fato é considerado como importante para que possamos, a partir desse entendimento, compreender porque algumas organizações se configuram de forma mais simples do que outras e quais mecanismos de ação são capazes de suportar aquela decisão.

A chamada estrutura simples ou configuração simples, é caracterizada tomando-se por base a execução de doses maciças de supervisão direta sobre as operações, na qual a cúpula ou o ápice estratégico assume a condição de componente-chave. Também é conhecida como sendo uma configuração empreendedora, pois podemos observar que nela temos uma proposta estrutural voltada para a organização simples e muitas vezes de pequeno porte. Ou seja, a estrutura tende a ser informal e flexível, cabendo então ao gestor o controle total sobre a coordenação das ações executadas.

O diagrama exposto a seguir, na Figura 9, procura caracterizá-la na medida em que sinaliza a inexistência de formas, tais como a tecnoestrutura e a assessoria de apoio, e expõe uma linha intermediária praticamente insignificante, culminando com a amplitude do controle exercido pelo ápice estratégico.

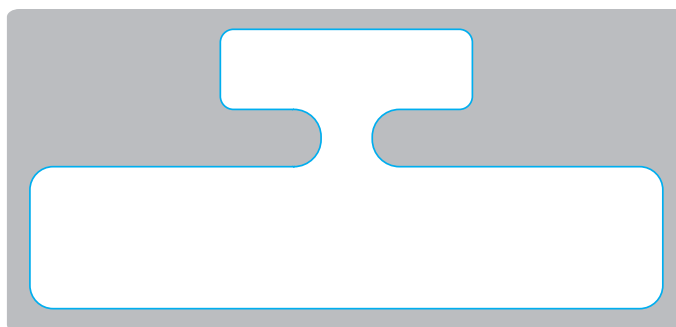


Figura 9: Configuração simples
Fonte: Adaptada de Mintzberg (1995)

Note, pelas características apresentadas, que as organizações públicas dificilmente adotariam uma configuração com esse perfil. A proximidade física e funcional verificada aqui, entre a cúpula estratégica e o núcleo operacional, torna essa configuração incompatível com aquelas organizações, na medida em que elas normalmente se apresentam como organismos mais robustos, entrecortados por vários níveis decisórios e, como consequência, tendem a operar sob a égide e o incômodo da morosidade administrativa e operacional.

Já a configuração denominada burocracia mecanizada tem sua origem a partir de forte influência do modelo industrial, no qual coexistem harmonicamente padronização x especialização. O modelo exposto na Figura 10 clarifica a presença tanto da tecnoestrutura quanto de assessorias de apoio e tende a valorizar a participação da linha intermediária como mecanismo de controle e desenvolvimento das operações. Em linhas gerais para essa configuração, a estratégia emanada do ápice estratégico denota ênfase no planejamento para a ação, materializando-se de forma verticalizada e empregando-se de cima para baixo.

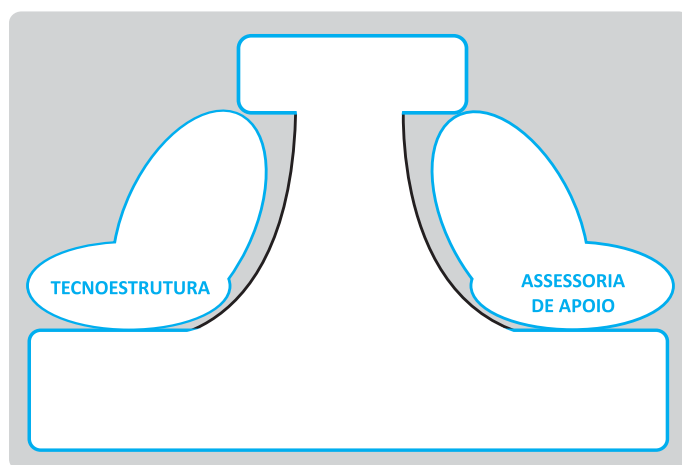


Figura 10: Configuração burocracia mecanizada
Fonte: Adaptada de Mintzberg (1995)

Sobre esse aspecto, Morgan (1996, p. 24) nos faz o seguinte relato:

As organizações planejadas e operadas como se fossem máquinas são normalmente chamadas de burocracias. Mas a maioria das organizações são, até certo ponto, burocratizadas devido à maneira mecanicista de pensamento que delineou os mais fundamentais conceitos de tudo aquilo que sejam organizações. Por exemplo, quando se fala de organizações, habitualmente se pensa num estado de relações ordenadas entre partes claramente definidas que possuem alguma ordem determinada. Embora a imagem possa não ser explícita, fala-se de um conjunto de relações mecânicas.

Esse tipo de configuração é característico de organizações mais robustas que, por meio da sua longevidade adquiriram porte e conhecimento suficientes para direcionar suas escolhas no campo estrutural. Assim, de alguma forma, podemos perceber que organizações públicas buscam aplicar esse tipo de configuração em suas propostas estruturais, em virtude da adoção de práticas de regulação das atividades, normalmente consideradas como rotineiras, cíclicas e extremamente formalizadas no seu aspecto instrumental. No entanto, até aqui a componente técnica tem predominado em nosso discurso.

*Mas agora cabe a seguinte reflexão: e a componente política?
Em que bases estruturais se sustentam organizações cujo
desempenho operacional depende fortemente de injunções e
decisões pautadas pela componente política?*

Em síntese, o que podemos depreender é que organizações públicas são organismos eminentemente políticos, pautados por forças internas e externas que ora assumem conotação antagônica e, em outros momentos, buscam por elementos de coalizão para fazer frente a propostas que atendam a interesses dominantes e

comuns. Essa constatação de alguma forma culmina por distanciá-las da chamada orientação por processos, cujo comprometimento básico aponta para a otimização das ações voltadas para satisfazer suas partes interessadas, neste caso ainda mais especificamente as demandas da sociedade que, em síntese, representam a sua razão de existir.

É bastante provável então que resida exatamente nesse ponto um dos maiores desafios da Administração Pública. A estruturação das organizações nesse contexto tende a privilegiar a componente política em detrimento da técnica e do conhecimento, o que caracteriza como sendo um entrave ao próprio sistema de gestão que elas preconizam. O atendimento às demandas municipais, por exemplo, requer cada vez mais das autoridades a adoção de doses maciças de talento, competência, comprometimento e criatividade para a resolução de questões de interesse da sociedade. Lamentavelmente, tais atributos dificilmente são percebidos na esfera de atuação daquelas organizações e isso as distancia em muito de suas reais competências. Nessa mesma linha de raciocínio, Matias-Pereira (2008, p. 70) oferece-nos o seguinte relato:

Tendo como base de apoio uma estrutura pesada, burocrática e centralizada, a administração pública brasileira não tem sido capaz de responder, enquanto organização, às demandas e desafios da modernidade. As evidências disponíveis revelam como resultado destas deficiências e distorções: uma reconhecida incapacidade de satisfazer, de forma eficaz e tempestiva, às necessidades dos cidadãos; uma forma de funcionamento que prejudica a concorrência e a competitividade internacional do país e das empresas; falta de coerência do modelo de organização global; processos de decisão demasiado longos e complexos, que impedem a resolução, em tempo útil, dos problemas dos cidadãos e criam desconfiança em matéria de transparência e de legalidade; falta de motivação dos funcionários e desvalorização do próprio conceito e missão do serviço público.

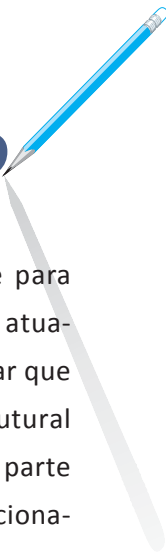
Perceba que são diferentes as ferramentas que permitirão não somente identificar processos, como também executar o seu respectivo mapeamento, com o objetivo de ampliar a visibilidade sobre o tema e, paralelamente, fortalecer a percepção sobre a sua importância no contexto de gestão das organizações, com foco centrado na componente decisória.

Complementando.....

Para ampliar seus conhecimentos, consulte as leituras complementares propostas a seguir:

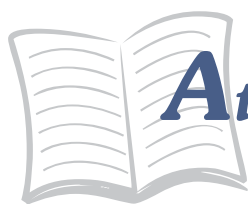
- 📌 *Aperfeiçoando processos empresariais*: essa obra tem o intuito de ampliar seu conhecimento para aperfeiçoar processos no espaço de atuação das organizações – de James Harrington.
- 📌 *Teoria Geral da Administração*: da escola científica à competitividade na economia globalizada – de Antônio César Amaru Maximiano.
- 📌 *O Processo Administrativo*: integrando teoria e prática – de Stephen Paul Robbins.
- 📌 *Criando Organizações Eficazes*: estruturas em cinco configurações – Henry Mintzberg.
- 📌 *Organização e Métodos*: uma abordagem prática: nessa obra, você pode consolidar a compreensão sobre o conceito como também sobre os critérios de departamentalização utilizados indistintamente por organizações públicas e privadas – de Luiz Oswaldo Leal da Rocha.

Resumindo



Um dos objetivos deste curso é qualificar você para que possa exercer funções de liderança na esfera de atuação da Administração Pública. Desse modo, cabe reiterar que a adoção de posturas reativas frente ao modelo estrutural normalmente empregado por aquelas organizações é parte integrante e importante do desafio inicialmente mencionado. Assim, estimamos que a leitura desta Unidade e a sua interpretação tenham contribuído para aumentar a sua reflexão sobre as questões aqui discutidas e, paralelamente, tenham despertado o senso de formação profissional sobre a real possibilidade de adotar práticas diferenciadas, capazes de transformar, na sua esfera de atuação, o perfil da Gestão Pública atualmente adotado.

Por isso, buscamos discutir aspectos importantes da disciplina que serão complementados doravante, a partir da leitura na próxima Unidade. Assim, procure intensificar seus argumentos de pesquisa e, partindo da releitura destas páginas iniciais, descubra e desvende novas informações que possam ampliar sua capacidade argumentativa e, principalmente, reflexiva sobre os tópicos aqui abordados e as suas correlações. Lembre-se, por fim, de retornar aos objetivos de aprendizagem dispostos no início da Unidade e posteriormente compará-los com as suas impressões após esse exercício de releitura, interpretação e especialmente de reflexão.



Atividades de aprendizagem

Com base no entendimento e na interpretação das definições até aqui expressadas, avalie se você entendeu os objetivos específicos de aprendizagem resolvendo as atividades indicadas a seguir. Caso tenha alguma dúvida, faça uma releitura atenciosa dos conceitos ainda não entendidos, se necessário entre em contato com o seu tutor para ter esclarecimento e poder complementar seus estudos.

1. Construa uma alternativa própria para definir os processos e a partir dessa alternativa, indique a aderência da sua alternativa ao processo de Gestão Pública Municipal existente em seu município. Exercite seu aprendizado! Vá até o Ambiente Virtual de Ensino-Aprendizagem e compartilhe o resultado encontrado com os seus colegas de turma e com o seu tutor.
2. Pesquise, identifique e capture uma estrutura organizacional adotada por uma organização pública, preferencialmente centrada na esfera de atuação municipal, e analise-a tomando por base o estudo do conceito de interdependência e a sua capacidade de orientação por processos.

UNIDADE 2

INSTRUMENTALIZAÇÃO DE PROCESSOS

OBJETIVOS ESPECÍFICOS DE APRENDIZAGEM

Ao final desta Unidade você deverá ser capaz de:

- ▶ Identificar os passos, as tarefas e as atividades de processos;
- ▶ Discutir e utilizar ferramentas para estruturação de processos; e
- ▶ Propor melhorias nos processos executados por organizações de portes variados.

IDENTIFICAÇÃO DE PROCESSOS

Caro estudante,

Nesta Unidade, discutiremos formas para instrumentalização de processos e, para tanto, preliminarmente, desenvolveremos a capacidade de identificar os processos para que posteriormente você possa conhecer e discutir algumas técnicas que conduzam à compreensão e à adoção de ferramentas que permitam o seu mapeamento. Complementando essa percepção, você notará também a necessidade da elevação no nível de profissionalização das pessoas para lidar com essa temática, na perspectiva da ampliação de suas capacitações frente aos desafios gerenciais advindos desse novo padrão de conduta.

Antes que possamos pensar na possibilidade de explorar as ações sobre o chamado mapeamento de processos, sugerimos que você conheça os elementos que permitam identificá-los com precisão.

Vamos lá? Boa leitura!

Muito embora possa parecer uma tarefa simples, na realidade é comum haver confusão entre os conceitos-chave conduzindo a interpretações incorretas que, por sua vez, podem produzir esforços de trabalho comprometidos pela imprecisão.

Vale destacar também que a identificação dos processos funciona, no espaço organizacional, como elemento importante e imprescindível para a realização de estudos que permitam correlacionar a estrutura organizacional, anteriormente abordada, e os trabalhos por ela executados.

Segundo Rocha (1995, p. 124), o estudo do trabalho pode ser definido como um método

racional utilizado para caracterizar, decompor e interpretar um **processo**, de modo a conhecer seus fatores construtivos, assim como seu comportamento e suas leis de interação. (grifo nosso).

Tal estudo, em linhas gerais, tem por finalidade verificar e avaliar se um determinado órgão é eficiente ou não. Conforme mencionado anteriormente, esse estudo permite a conexão entre a análise da estrutura e o processamento das operações da organização e para isso é necessário que você compreenda os conceitos que envolvem:

- ▶ **Passos:** podem ser considerados como ações que compreendem a menor partícula necessária à realização de um trabalho qualquer.
- ▶ **Tarefas:** podem ser consideradas como um agrupamento de passos interligados, de acordo com determinada sequência lógica. Devemos levar em consideração a subdivisão do trabalho entre cada órgão envolvido no processo, em fase de identificação.
- ▶ **Atividades:** podem ser consideradas como um conjunto ou grupo de tarefas que, reunidas, devem complementar-se entre si, de modo que permitam definir claramente a finalidade do órgão em estudo.

Com o objetivo de um melhor esclarecimento quanto a esses conceitos, podemos observar a Figura 11 proposta a seguir:



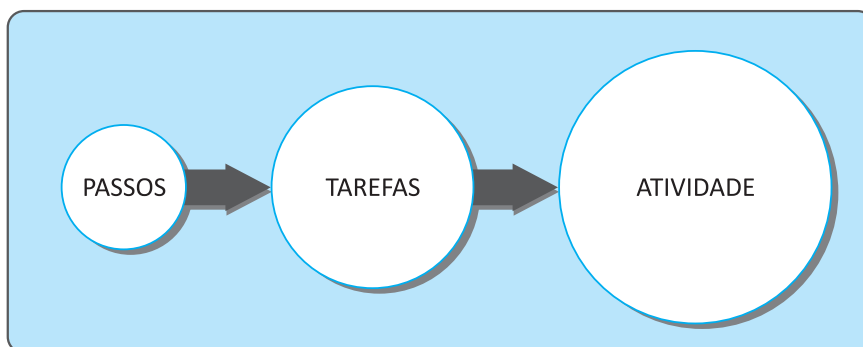


Figura 11: Ampliação de escopo entre passos, tarefas e atividades
Fonte: Elaborada pelo autor

Perceba que a Figura 11 sinaliza uma proposta de ampliação de escopo e nela o somatório de passos concorre para a formação de uma ou mais tarefas, que, por fim e também em uma perspectiva de acréscimo, culminam por perfazer uma atividade que, em síntese, representa a essência de uma determinada unidade administrativa ou operacional. Os processos podem ser representados por um alinhamento de atividades correlatas que concorrem para atingir um objetivo previamente formulado e que pode agregar valor para a organização.

Ao longo de seus estudos, você perceberá que alguns autores preferem trabalhar com outras subdivisões para explicar a sequência de identificação de processos, muitas das quais podem ser consideradas como questionáveis, sob o aspecto da propriedade nas argumentações. Para exemplificar, podemos destacar o termo procedimento como sendo uma das subdivisões, o que é totalmente questionável visto que o procedimento deve ser entendido como um relato claro e detalhado envolvendo todas as etapas necessárias para a realização de uma determinada tarefa ou atividade, envolvendo também os responsáveis pela sua execução.

Essa observação está associada a uma parte do conteúdo que você estudará mais adiante, a qual trata da documentação, considerada aqui como de fundamental importância para complementar ações e práticas de mapeamento de processos. Nela, você perceberá que os procedimentos figuram como peças-chave naquele contexto, pois, por seu intermédio, as organizações registram o detalhamento do trabalho executado e esse registro serve

***Modus operandi** – expressão em latim que significa modo de operação, utilizada para indicar o modo de agir, operar ou executar uma determinada atividade.
Fonte: Elaborado pelo autor.

paralelamente para consultas eventuais sobre o **modus operandi*** a ser executado, como também para subsidiar tarefas de capacitação de pessoas, sendo este o último tópico de nossa disciplina.

Para um melhor entendimento dos conceitos inerente aos termos passos, tarefas e atividades, analise o Quadro 1 e procure identificar e classificar corretamente cada um deles.

SITUAÇÃO	EXECUTOR	PASSO	TAREFA	ATIVIDADE
Emita carta-convite para a realização de uma licitação de compras e/ou contratação de serviços.	Superintendência de Suprimentos	()	()	()
Analisa o preenchimento de boletins de pronto atendimento ambulatorial.	Superintendência de Serviços de Saúde – Contas Médicas	()	()	()
Executa rotina de auditoria contábil-financeira.	Auditoria Externa	()	()	()
Efetua levantamento detalhado na rotina, processamento e emissão das guias do Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU.	Assessoria de Desenvolvimento Institucional – Métodos	()	()	()
Instrui processo (documento) com o relatório mensal de tarefas.	Setor de Protocolo – RH	()	()	()
Executa operações cotidianas de controle de tráfego.	Gerência de Controle de Tráfego	()	()	()

Quadro 1: Proposta para identificação de passos, tarefas e atividades

Fonte: Elaborado pelo autor

Observe que a primeira situação está relacionada com a simples emissão de uma carta-convite visando à realização de um processo de licitação e, dessa forma, representa apenas uma pequena parcela daquela atividade, sendo assim caracterizada como um **passo**, por definição.

Já a segunda situação, hipotética, explora a realização de análise em formulários denominados boletins de pronto atendimento, normalmente emitidos diariamente por profissionais que atuam em

Unidades de Saúde de portes variados. Observe que essa ação também é caracterizada como um **passo**, na medida em que concorre para a execução de uma tarefa maior que, por sua vez, visa à apuração do **faturamento diário da unidade*** emitente.

Já a terceira situação proposta pelo exemplo sugere a execução de uma rotina de auditoria contábil e financeira. Por se tratar de um contexto de trabalho que requer o encadeamento e o sequenciamento de várias ações, a melhor alternativa seria considerá-la como uma **atividade**, até porque representa a síntese para a existência de um órgão ou mesmo a contratação dos serviços de Auditoria, por parte da organização.

A quarta situação está relacionada com ações que envolvem a realização de um levantamento detalhado, tanto no processamento quanto na emissão das guias (boletos) para cobrança de um imposto específico. Assim, considerando a necessidade da realização de vários passos até que a ação final esteja concluída, podemos classificá-la como uma **tarefa**, cuja complexidade supostamente está relacionada com os esforços de processamento eletrônico de dados realizados pela Prefeitura responsável.

A quinta situação proposta no Quadro 1 sugere apenas e tão somente instruir um processo com um relatório mensal de tarefas, fato este que indica claramente a realização de um **passo** e nada além.

Por fim, a sexta e última situação apresentada nos relata a execução de operações de controle de tráfego que, embora executadas cotidianamente, representam uma gama de trabalho considerável de vários agentes, além das articulações entre eles, fato este que sugere a sua classificação como uma **atividade**.

*Faturamento diário da unidade – termo relacionado ao volume de procedimentos por ela executados, tais como: consultas realizadas; curativos; e demais atendimentos ao cidadão. Fonte: Elaborado pelo autor.

Caso haja alguma dificuldade, revise os conceitos trabalhados neste tópico, intensifique suas reflexões e, a partir delas, faça uma nova tentativa. Lembre-se que mais importante do que acertar é o seu comprometimento na busca da aprendizagem. Essa é a meta que você deve perseguir ao longo de sua trajetória de estudos.

FERRAMENTAS PARA A IDENTIFICAÇÃO DE PROCESSO

Uma das ferramentas largamente adotadas para a identificação e o mapeamento de processos são os denominados fluxogramas, ou diagramas de fluxo. Podemos considerá-los como sendo gráficos estruturados que têm por finalidade representar dinamicamente o curso de um trabalho qualquer, de forma analítica, seus passos e suas fases, como também os agentes executores.

Dessa maneira, podemos afirmar que as ferramentas de identificação de processo são representações gráficas que normalmente apresentam a esquematização de uma atividade e/ou uma tarefa que tem por objetivo mostrar de forma dinâmica o encadeamento das fases de um determinado trabalho. É importante destacar que os fluxogramas, preferencialmente, devem ser elaborados passo a passo, isto é, devem apresentar o encadeamento do trabalho executado, por meio da identificação de sua menor partícula, conforme estudamos anteriormente.

Você percebeu que, nesse esforço para definir um fluxograma como uma ferramenta que permite identificar os processos, adotamos os termos: passo, tarefa e atividade?

Na realidade, essa percepção reforça a afirmativa de que os processos são identificados a partir da compreensão do conceito de cada um daqueles termos e, com base nessa visão, nossa capacidade de identificá-los com precisão pode ser ampliada de

forma significativa. É importante mencionar que a adoção dessa ferramenta em nossa prática cotidiana pode apresentar algumas vantagens, dentre as quais se destacam a:

- ▶ facilidade do trabalho por meio da combinação, permutação e/ou eliminação de fases ou passos desnecessários;
- ▶ visualização, localização, correção ou eliminação dos movimentos e/ou contatos desnecessários; e
- ▶ identificação e estudo sobre a obtenção da melhor sequência de fases para um determinado processo.

Desse modo, podemos afirmar que as ferramentas de identificação de processo, além de exercerem papel integrador entre as atividades, permitem ainda a capacidade de comunicação no contexto organizacional.

PADRÕES PARA FLUXOGRAMAÇÃO

Você deve ter percebido que existem vários formatos os quais podem ser adotados como suporte técnico-ferramental para a elaboração de fluxogramas. No entanto, no recorte proposto por nossa disciplina, abordaremos apenas os padrões **ASME*** e **ANSI***, respectivamente. Tais padrões são reconhecidos internacionalmente e, dessa forma, a adoção pode favorecer paralelamente tanto a etapa de elaboração propriamente dita quanto a análise e interpretação dos fluxos resultantes, pois, a partir de uma percepção globalizada, envolvendo o uso da ferramenta, os interlocutores tendem a reunir melhores condições de diálogo e compreensão sobre o trabalho desenvolvido ou em fase de desenvolvimento.

O padrão ASME é normalmente adotado para elaboração de fluxogramas do tipo vertical ou coluna, que, por sua vez, é uma ferramenta que se destina a representar rotinas simples, com

***ASME** – sigla formada pelas iniciais em inglês da Associação Americana de Engenharia Mecânica. Fonte: Elaborado pelo autor.

***ANSI** – sigla formada pelas iniciais em inglês do Instituto Nacional Americano de Padronização. Fonte: Elaborado pelo autor.

Temos ainda o fluxograma denominado descritivo e o diagrama de blocos.

aproximadamente 30 passos de execução, buscando retratar o processamento analítico de trabalho, preferencialmente executado dentro de uma mesma unidade administrativa ou operacional. Também é conhecido como fluxo de processo, dada a sua larga utilização em unidades de características industriais. No entanto, não há restrições que impeçam a sua utilização para representar graficamente rotinas, tarefas ou atividades executadas por organizações públicas que, como sabemos, militam basicamente com a prestação de serviços. Para elaborar um fluxograma, esse padrão define algumas simbologias, como mostra a Quadro 2, para auxiliar na direção do fluxo, nas mais diferentes situações.

Símbolo	Descrição
○	Operação
□	Inspeção
D	Demora
→	Transporte
▽	Armazenamento

Quadro 2: Simbologia adotada segundo padrão ASME
Fonte: Adaptado de Rocha (1995)

Observe que a construção desse tipo de fluxograma requer apenas a utilização e o encadeamento de cinco símbolos, assim descritos:

- ▶ **Círculo:** caracteriza a realização de uma operação.
- ▶ **Quadrado:** representa práticas de inspeção, análise ou verificação.
- ▶ **Meio-círculo:** está diretamente associado a algum tipo de atraso, demora ou espera na realização do trabalho.
- ▶ **Seta:** está associada à noção de movimento, que pode envolver transporte ou deslocamentos.
- ▶ **Triângulo:** é utilizado para demonstrar ações de arquivamento ou armazenamento.

Você poderá encontrar muitos livros que tratam dessa temática, mas que se limitam apenas a apresentar a ferramenta sem, no entanto, explicitar claramente as características de cada símbolo, associadas a alguma orientação pontual que permita a sua precisa utilização. Não é raro encontrarmos títulos que expõem equívocos nos exemplos apresentados, no que tange à má interpretação e à consequente utilização daquela simbologia.

Assim, para que você se sinta seguro para construir sua aprendizagem nos propusemos, com o apoio em Rocha (1995), a detalhar aquela simbologia, apresentando inclusive orientações e exemplos, mais especificamente focados em organizações públicas, que possam fortalecer a sua compreensão e adoção. Cabe reiterar que essa simbologia foi originalmente projetada para aplicação no campo de organizações industriais, entretanto buscaremos por exemplificações voltadas ao espaço de atendimento público.

- ▶ **Operação:** símbolo de operação que deve ser utilizado quando um objeto é alterado intencionalmente em quaisquer de suas características físicas ou químicas ou então quando ele for montado ou separado de outro objeto. Uma operação também ocorre quando uma informação é preparada e/ou recebida. Por exemplo, digitar boletins de pronto atendimento ou pavimentar uma via pública.
- ▶ **Transporte:** símbolo de transporte que deve ser utilizado quando um objeto for deslocado de um lugar para outro, exceto quando esse deslocamento fizer parte da operação ou então for causado pelo operador, na sua área de trabalho, durante a execução de uma operação ou inspeção. Administrativamente falando, a remessa de informações, por quaisquer meios físicos, também será classificada como transporte. Podemos aqui mencionar situações como: remeter um documento de controle de arrecadação para aprovação ou deslocar um material de um centro de montagem para outro.

- ▶ **Inspeção:** símbolo de inspeção que deve ser utilizado quando um objeto é examinado ou é verificado para fins de análise qualitativa ou quantitativa, em quaisquer de suas características. Administrativamente, toda a ação que envolva análise ou conferência informacional deverá ser fluxografada com o símbolo de inspeção. Por exemplo: vistoria em áreas de risco ambiental; conferência documental.
- ▶ **Demora:** símbolo de demora que deve ser utilizado quando as condições não permitam ou efetivamente não exijam a execução imediata do próximo passo programado. Lembre-se, no entanto, que nesses casos não há a necessidade de diferenciar as expressões “não permitir” e “não exigir”. Podemos aqui imaginar o tempo de espera necessário para realização de uma reação química, observada em uma análise de procedimentos de patologia clínica ou ainda o momento em que aguardamos por novas instruções de trabalho.
- ▶ **Armazenamento:** símbolo de transporte que deve ser utilizado quando um objeto necessita ser retido ou então protegido contra a remoção não autorizada. Em linhas gerais, podemos afirmar que todas as formas de arquivamento devem ser tratadas com o símbolo de armazenamento. Por exemplo: materiais colocados em “quarentena” aguardando inspeção da área da qualidade ou arquivar a listagem do cadastro de fornecedores após a execução de procedimentos licitatórios, com base na **Lei n. 8.666**.

Esta lei regulamenta o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Para saber mais, acesse <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm>.

Uma forma interessante para a utilização da ferramenta é a construção de um quadro que permita apresentar os símbolos em uma dada sequência associada ao responsável pela sua execução e obviamente detalhamento do passo executado. Observe o Quadro 3.

SIMBOLOGIA	EXECUTANTE	DESCRIÇÃO DO PASSO
○ □ D ⇨ ▽	Auditoria	Recebe solicitação para a execução do processo.
○ □ D ⇨ ▽	Auditoria	Analisa o conteúdo da solicitação.
○ □ D ⇨ ▽	Auditoria	Atualiza cronograma de processos a executar.
○ □ D ⇨ ▽	Auditoria	Estabelece a metodologia de ação.
○ □ D ⇨ ▽	Auditoria	Executa levantamento detalhado nas rotinas em questão.
○ □ D ⇨ ▽	Auditoria	Arrecada modelos de relatórios.
○ □ D ⇨ ▽	Auditoria	Elabora fluxograma administrativo correspondente.
○ □ D ⇨ ▽	Auditoria	Inspeciona, minuciosamente, o método de trabalho.
○ □ D ⇨ ▽	Auditoria	Executa algumas simulações com os dados coletados.
○ □ D ⇨ ▽	Auditoria	Conclui o processo de análise.
○ □ D ⇨ ▽	Auditoria	Estabelece parecer sobre a situação com recomendações.
○ □ D ⇨ ▽	Auditoria	Remete parecer, com recomendações à diretoria.
○ □ D ⇨ ▽	Diretoria	Recebe o parecer emitido pela área de Auditoria.
○ □ D ⇨ ▽	Diretoria	Avalia o conteúdo do documento.
○ □ D ⇨ ▽	Diretoria	Aprova a implantação imediata das recomendações.
○ □ D ⇨ ▽	Diretoria	Remete parecer ao Órgão envolvido.
○ □ D ⇨ ▽	Órgão Envolvido	Recebe parecer da Auditoria com aprovação da Diretoria.
○ □ D ⇨ ▽	Órgão Envolvido	Implanta a nova metodologia com as recomendações.

Legenda

○ operação	□ inspeção	▽ arquivo	Total apurado por símbolo	○ =	□ =	D =	⇨ =	▽ =
D demora	⇨ transporte							

Quadro 3: Utilização de fluxograma de acordo com o padrão ASME

Fonte: Elaborado pelo autor

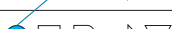
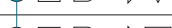
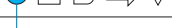
Observe que com o auxílio do Quadro 3 a elaboração do fluxo se torna mais fácil, na medida em que ele apresenta a correlação necessária entre a simbologia adotada e o passo correspondente. Sua execução, com base nessa configuração, requer que você analise cada passo da rotina, identifique sua correlação com um dos símbolos expostos na mesma linha e preencha o seu espaço interno com determinada cor de sua escolha.

Para finalizar a elaboração do fluxo, lembre-se de ligar, no sentido de conectar, os símbolos escolhidos, na mesma sequência dos passos da rotina, pois sem essa conexão seu esforço não estaria completo.

Até aqui tudo tranquilo? Preparado para aplicar essa simbologia de fluxogramação na sua unidade de trabalho? Caso tenha alguma dificuldade, não hesite em contatar o seu tutor para elucidá-la.

Objetivando auxiliá-lo no entendimento da tarefa, elaboramos a seguir o Quadro 4, com o fluxo requerido pelo Quadro 3. Portanto, analise-o e procure observar seus elementos construtivos, conforme mencionado anteriormente. Procure identificar também se a sua resposta se aproximou da resolução proposta e, caso tenha havido algum desvio, repita o exercício, pois esse esforço adicional certamente lhe conferirá melhores condições para a fixação dos conceitos, como também a firmeza necessária na determinação precisa dos símbolos a serem utilizados.



SIMBOLOGIA	EXECUTANTE	DESCRIÇÃO DO PASSO
	Auditoria	Recebe solicitação para a execução do processo.
	Auditoria	Analisa o conteúdo da solicitação.
	Auditoria	Atualiza cronograma de processos a executar.
	Auditoria	Estabelece a metodologia de ação.
	Auditoria	Executa levantamento detalhado nas rotinas em questão.
	Auditoria	Arrecada modelos de relatórios.
	Auditoria	Elabora fluxograma administrativo correspondente.
	Auditoria	Inspeciona, minuciosamente, o método de trabalho.
	Auditoria	Executa algumas simulações com os dados coletados.
	Auditoria	Conclui o processo de análise.
	Auditoria	Estabelece parecer sobre a situação com recomendações.
	Auditoria	Remete parecer, com recomendações à diretoria.
	Diretoria	Recebe o parecer emitido pela área de Auditoria.
	Diretoria	Avalia o conteúdo do documento.
	Diretoria	Aprova a implantação imediata das recomendações.
	Diretoria	Remete parecer ao Órgão envolvido.
	Órgão Envolvido	Recebe parecer da Auditoria com aprovação da Diretoria.
	Órgão Envolvido	Implanta a nova metodologia com as recomendações.

Legenda

○ operação □ inspeção ▽ arquivo	Total apurado por símbolo	○ = 13	□ = 3	D = 0	⇒ = 2	▽ = 0
⏸ demora ⇒ transporte						

Quadro 4: Conexão dos símbolos baseada no Quadro 3

Fonte: Elaborado pelo autor

Até aqui conversamos sobre fluxograma e sua simbologia de acordo com o padrão ASME. A partir de agora, trataremos do padrão ANSI que é normalmente adotado para a elaboração de fluxogramas do tipo horizontal e, de forma diferente do padrão anteriormente explicitado, destina-se à representação gráfica de rotinas com maior grau de complexidade que pressupõem a participação e o envolvimento de diversas unidades de trabalho para a sua execução.

Essa ferramenta de análise administrativa e operacional é considerada como um facilitador de interpretação gráfica, presente em várias ações voltadas à tarefa de mapeamento de processos. Portanto, recomendamos a sua utilização sempre que possível, principalmente pela constatação de que a prática daquele tipo de mapeamento normalmente requer a compreensão sobre a necessidade de envolvimento e participação de várias áreas de uma mesma organização. A Figura 12, a seguir, mostrará uma parte da simbologia adotada na elaboração de fluxogramas horizontais.

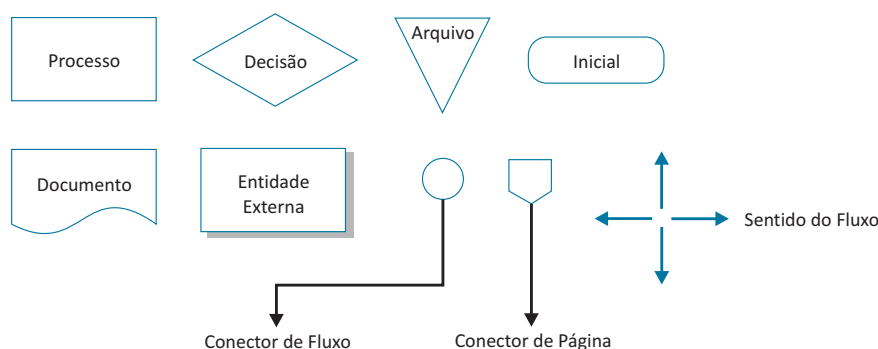


Figura 12: Simbologia adotada segundo padrão ANSI

Fonte: Elaborada pelo autor

Perceba que a Figura 12 apresenta apenas os principais símbolos para a realização de uma atividade de mapeamento de processos, tendo como ferramenta básica a construção do fluxograma horizontal correspondente. Essa decisão decorre do fato de que os demais símbolos vinculados ao padrão ANSI estão mais fortemente voltados para caracterizar ações inerentes às tarefas que envolvem o processamento eletrônico de dados.

Assim, os símbolos escolhidos suportam esse conteúdo e apresentam as seguintes características básicas:

- **Retângulo:** representa processo, devendo ser utilizado para registrar as ações e, sobre esse aspecto, vale lembrar que em nosso idioma os verbos caracterizam as ações que executamos diariamente.
- **Losango:** associado às decisões, que também compõem uma boa parte das nossas tarefas cotidianas.

- ▶ **Triângulo:** representa práticas de arquivamento.
- ▶ **Retângulo de cantos arredondados:** neste momento, apresentado como símbolo utilizado para marcar o início e o fim do processo, visto que devemos adotar a mesma simbologia para marcar o início e o fim.
- ▶ **Símbolo de documento:** pode ser considerado como autoexplicativo.
- ▶ **Símbolo de entidade externa:** serve para caracterizar outras áreas da organização envolvidas, ainda que minimamente, com a rotina em exame.
- ▶ **Conectores (de fluxo e de página):** como o próprio nome sugere, servem para mostrar as conexões necessárias tanto à construção quanto ao melhor entendimento sobre o funcionamento da rotina e, embora apresentem desenhos diferentes, assumem a mesma aplicabilidade.
- ▶ **Setas:** representam o sentido do fluxo demonstrando o movimento de execução da rotina.

Diante dessa explicação, podemos evidenciar que a ligação primária entre os símbolos se dará, obrigatoriamente, por seu intermédio. O detalhamento a seguir busca explicitar a correta utilização da simbologia proposta.

O símbolo de **processo** deve ser empregado para representar graficamente todas as ações. Conforme mencionado, em nosso idioma os verbos compõem uma classe de palavras que denotam ações. Portanto, lembre-se de que verbos direcionam ações a serem tomadas e tais ações, por sua vez, apontam para a necessidade da utilização do símbolo de processo.

A representação gráfica de **decisão** serve para representar todas as situações para as quais sejam indicadas possibilidades diferenciadas de atuação, durante um determinado detalhamento. Em linhas gerais, podemos afirmar que os termos: “caso” e “caso contrário” são indicativos pontuais da necessidade de utilização do símbolo de decisão. Vale ressaltar que uma decisão geralmente ocorre logo após a execução de um processo de análise.

O triângulo é universalmente aceito e utilizado como símbolo básico, destinado a representar a ação de arquivamento e ou armazenamento, mesmo quando aplicado em simbologias de fluxo diferentes.



O símbolo de **arquivamento** é uma representação gráfica que deve ser utilizada em todas as ações que indiquem a necessidade de armazenamento de informações. Cabe esclarecer que o símbolo representará, fisicamente, as formas utilizadas para acondicionamento de dados, como pastas, armários, estantes, gavetas, CDs, *pen drives* quaisquer formas físicas utilizadas para essa finalidade.

A representação gráfica adotada para indicar o momento **inicial/terminal**, como o próprio nome diz, deve ser utilizada no início e no término das rotinas administrativas e operacionais. Entretanto, é importante você perceber que administrativamente falando, as rotinas não têm fim, ou melhor, para que o símbolo seja utilizado para representar a interrupção de um detalhamento torna-se imprescindível determinarmos, com precisão, o ponto onde estaremos interrompendo a análise do processo.

O símbolo de **documento** é utilizado para representar graficamente todos os documentos empregados durante a execução de uma determinada rotina. Entendemos como documentos: formulários, relatórios planos, emitidos por processamento eletrônico de dados, transparências, formulários pré-impressos, croquis, plantas etc.

O símbolo de **entidade externa** deverá ser utilizado para representar graficamente todas as áreas (internas ou externas) para as quais, mesmo fazendo parte da rotina em estudo, não haja a necessidade de explicitar, detalhadamente, a sua participação no processo em fase de análise.

O símbolo de **conector de fluxo** serve para representar graficamente a necessidade de interligar um fluxograma, desde que essa interligação possa ou deva ser executada em uma mesma página. Sua utilização substitui a necessidade de utilização das linhas de conexão e pode tornar a leitura do fluxo um pouco mais facilitada e o seu aspecto visual muito menos poluído, graficamente falando.

O símbolo de **conector de página** deverá ser utilizado para representar graficamente a necessidade de interligar um fluxograma, desde que essa interligação possa ou deva ser executada em uma outra página, mantendo-se inalteradas as considerações estabelecidas para o conector de fluxo.

Vimos ainda o símbolo de **sentido de fluxo** (vetor ou seta) que representa graficamente o sentido de direcionamento do fluxograma e, por conseguinte, da rotina em fase de análise. Mantendo padrão de conformidade com a grafia no Hemisfério Ocidental, sua utilização é recomendada, na medida do possível, com desenvolvimento de cima para baixo e da esquerda para a direita. Ou seja, exatamente da maneira como estamos acostumados a ler e escrever.

Para fortalecer o seu entendimento e demonstrar a utilização do fluxograma horizontal, apresentamos a seguir algumas dúvidas comumente apresentadas quando tratamos desse tipo de fluxo. Assim, faz-se necessário analisar com atenção a Figura 13 como também atentar para os comentários correspondentes, pois eles foram elaborados no intuito de fortalecer a sua compreensão sobre o assunto.

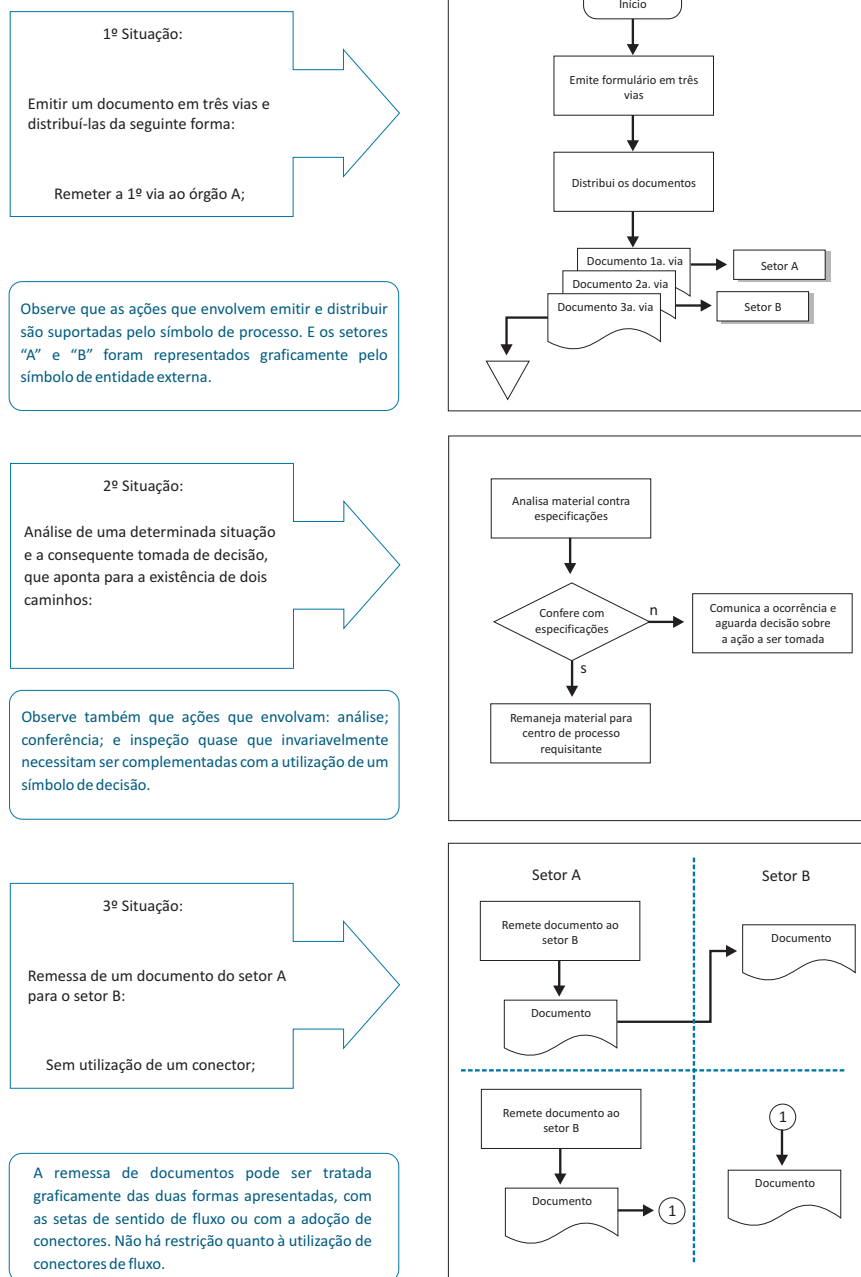


Figura 13: Dúvidas comuns na elaboração de fluxogramas horizontais
Fonte: Elaborada pelo autor

PARÂMETROS PARA MAPEAMENTO DE PROCESSOS

Agora que estudamos os padrões de fluxogramação mais convencionalmente adotados em práticas de mapeamento de processos, passaremos a discutir, com maior ênfase, os parâmetros capazes de nortear as ações correspondentes neste sentido. A necessidade de conhecer com precisão a execução de um processo qualquer está direta e decisivamente associada ao aumento do conhecimento sobre o trabalho executado, que concorre para a realização de um conjunto de ações que visem torná-lo mais racional e, portanto, mais fluido.

Alguns autores atribuem a esse conjunto de ações o título de racionalização. Você sabe por quê? Você arriscaria uma explicação?

Exatamente. Esse título pode ser considerado assim por ser bastante abrangente visto as diferentes circunstâncias que podem assumir características distintas já que o mapeamento de processos está diretamente associado a um melhor gerenciamento e, para tanto, esses processos precisam ser anteriormente identificados e estabelecidos. Existem diversas metodologias para identificação, desenho e melhoria de processos. Para Hunt (apud VILLELA, 2000, p. 52),

[...] o mapeamento de processos é uma ferramenta gerencial, analítica e de comunicação, que tem a intenção de ajudar a melhorar os processos existentes ou então implantar uma nova estrutura voltada para estes.

De acordo com a análise do autor, existem ainda outros benefícios, tais como: a redução de custos no desenvolvimento de bens e serviços; a redução nas falhas de integração entre sistemas e melhoria no desempenho da organização; além de ser uma

excelente ferramenta para possibilitar o melhor entendimento dos processos atuais e eliminar ou simplificar aqueles que necessitam sofrer alterações.

Uma grande quantidade de aprendizado obtida mediante esforços empregados na melhoria nos processos pode resultar da documentação e do exame dos relacionamentos representados em um mapa de processos. Afinal, a realização desse mapa tende a possibilitar a identificação das interfaces críticas, a definição de oportunidades para simulações, como também a visão de pontos desconexos ou ilógicos no encadeamento das atividades. Dessa forma, Johansson et al. (1995 apud VILLELA, 2000, p. 54) destacam que:

[...] o mapeamento desempenha o papel essencial de desafiar os processos existentes, ajudando a formular uma variedade de perguntas críticas, como por exemplo: Esta complexidade é necessária? São possíveis simplificações? Existe excesso de transferências interdepartamentais? As pessoas estão preparadas para as suas funções? O processo é eficaz? O trabalho é eficiente? Os custos são adequados?

Logo, perceba que em um mapa de processos são consideradas atividades, informações e restrições de interface de forma simultânea. E a sua representação tem início como uma única unidade modular, a qual será expandida em diversas outras unidades mais detalhadas, que, conectadas por setas e linhas, serão **decompostas** em maiores detalhes de forma sucessiva. Dessa forma, ainda na visão daqueles autores, consideramos que o mapa de processos deve ser apresentado em forma de uma linguagem gráfica que permita:

- ▶ expor os detalhes do processo de modo gradual e controlado;
- ▶ encorajar concisão e precisão na descrição do processo;
- ▶ focar a atenção nas interfaces do mapa do processo; e
- ▶ fornecer uma análise de processos poderosa e consistente com o vocabulário do *design*.

Esta decomposição é que garantirá a validade dos mapas finais.

A seguir, veremos uma metodologia de mapeamento de processos que, na visão de Rummler e Brache (1994, p. 140), “pode ser usada para consertar um processo quebrado, para reprojeter um processo existente como resposta a uma mudança e para projetar um processo novo”. O método integra os três níveis de desempenho apresentados: organizacional, de processo e de trabalho/executor.

Os três casos para os quais essa metodologia pode ser utilizada serão tratados como Aperfeiçoamento do Processo e, para realizá-lo, é importante fazermos um projeto do que será implementado, o qual deve ser elaborado por uma equipe interfuncional e levando em conta as 11 etapas, descritas a seguir:

- ▶ Questão crítica do contexto identificada. No nível da organização, é um problema ou uma oportunidade potencial ou atual, que tenha impacto sobre a estratégia da organização, é identificado para o negócio, dando início ao Aperfeiçoamento do Processo.
- ▶ Processo Crítico Selecionado. Depois de estabelecida a Questão Crítica do Negócio, os processos interfuncionais que tenham maior probabilidade de resolvê-la devem ser identificados pelos tomadores de decisão.
- ▶ Líder e membros da equipe do processo selecionado. Acreditamos que essa tarefa não deva ser atribuída a um analista, pois os melhores resultados são obtidos quando o Aperfeiçoamento do Processo é realizado por uma equipe que esteja diretamente envolvida com o processo crítico. Essa equipe deve ter um líder que também precisa ter envolvimento com o processo. O trabalho pode ser auxiliado por um facilitador que não faça parte do processo, mas que requeira alguma especialidade em aperfeiçoamento de métodos.
- ▶ Equipe treinada. Deve ser repassado à equipe o fundamento lógico e os instrumentos do Aperfeiçoamento do Processo.

- ▶ Mapa “atual” desenvolvido. A equipe desenvolve um Mapa de Relacionamento e um Mapa de Processos que, juntos, descrevem o estado atual do processo crítico.
- ▶ Fios desligados identificados. São identificadas pela equipe as desconexões do processo, ou seja, entradas ou saídas faltantes, redundantes ou ilógicas que podem afetar a Questão Crítica do Negócio.
- ▶ Fios desligados analisados. São identificadas as causas das desconexões.
- ▶ Mapa “ideal” desenvolvido. A equipe desenvolve um Mapa de Processo que descreve um ideal para se atingir os objetivos da Questão Crítica do Negócio.
- ▶ Medidas estabelecidas. Com base na questão crítica do contexto, são estabelecidos objetivos e metas para monitorar os trabalhos.
- ▶ Mudanças planejadas e recomendações desenvolvidas e apresentadas. As mudanças devem ser planejadas pela equipe e, caso necessário, apresentadas para aprovação. Devemos observar se o terceiro nível do desempenho, trabalho/executar, está preparado para as mudanças, pois se ele não apoiá-las, as mudanças não se efetuarão.
- ▶ Mudanças implementadas. Nessa etapa, as mudanças são implementadas conforme planejamento desenvolvido na etapa anterior.

Conforme você pode observar, a última etapa não representa o fim, mas sim o início da etapa de gerenciamento do processo, por meio da qual novas oportunidades de aperfeiçoamento do processo são identificadas e dão início assim a um novo ciclo. Para um melhor entendimento, analise a Figura 14 que traz o diagrama de aperfeiçoamento do processo proposto por Rummler e Brache (1994).



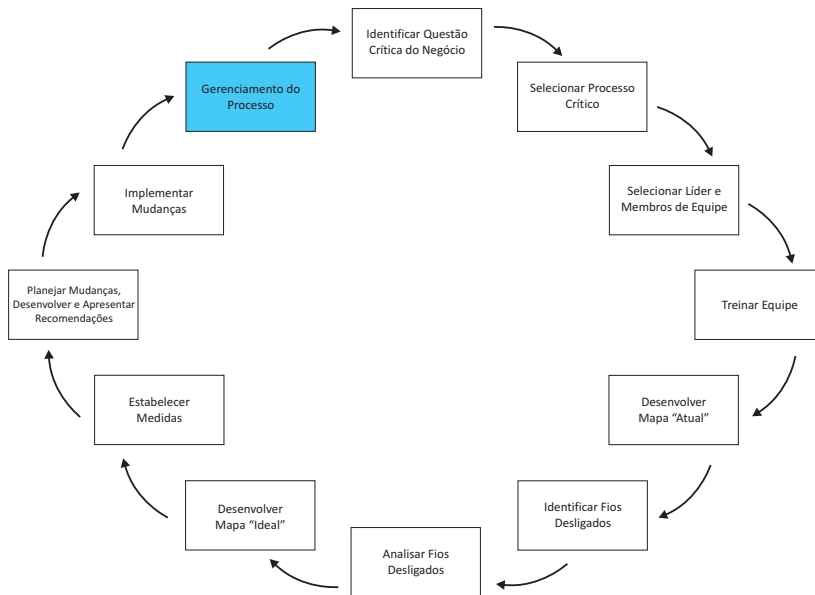


Figura 14: Diagrama de aperfeiçoamento do processo

Fonte: Adaptada de Rummler e Brache (1994)

Conforme mencionamos, existem vários métodos para mapeamento de processos. No entanto, a metodologia indicada por Rummler e Brache (1994) é considerada, para fins desta disciplina, como abrangente, uma vez que engloba aqueles três níveis de desempenho, não tratando, portanto, o esforço de mapeamento como uma atividade isolada.

Por fim, vale destacar que a adoção de uma proposta sólida precisa estar suportada pela intenção de documentá-la, e é exatamente sobre esse tema que conversaremos na próxima seção. Preparado? Vamos lá?

IMPORTÂNCIA DO FATOR DOCUMENTAÇÃO

Documentar os processos é uma decisão que as organizações, sem exceção, deveriam adotar no intuito de manter atualizados os registros que garantam a sua sobrevivência e, ao mesmo tempo, permitam a execução de esforços visando a sua perpetuação.

Mas será que essa perspectiva atinge também as organizações públicas ou serve apenas para as organizações privadas?

Atinge também as organizações públicas sim. Porém não afetam obrigatoriamente, contudo se as organizações públicas não são movidas por necessidades de sobreviver e se perpetuar, mesmo nessa condição deveriam adotar posturas que permitissem documentar suas operações, visando com isso gerar registros, os mais pontuais possíveis, sobre seus processos para que, periodicamente, e com base na sua análise, possam revisar seus métodos de atendimento e, de forma subsequente, implementar inovações e melhorias.

Observe que esse raciocínio, em síntese, sugere uma mudança de paradigma na gestão das informações empregadas por organizações públicas, pois entendemos que, sob a ótica da melhoria contínua, toda a organização deveria envidar esforços para buscar por novas formas de realizar suas atividades, mesmo que agindo reativamente, em resposta às múltiplas pressões que emanam de suas partes interessadas, dentre as quais podemos destacar:

usuários; fornecedores; governo; canais de mídia; e a sociedade como um todo.

Vivemos em uma sociedade na qual o acesso à informação assume contornos vitais, potencializando tecnologias da informação capazes de garantir visibilidade e acessibilidade, praticamente irrestritas, a uma infinidade de dados que, se devidamente organizados, poderão gerar subsídios importantes para auxiliar na tomada de decisões nos diversos níveis, pessoal, profissional e empresarial. Mais especificamente neste último, estimamos que as organizações contemporâneas dispõem de ferramentas que lhes permitam armazenar, consolidar e analisar dados inerentes às suas próprias práticas.

Nesse contexto, surge a importância dos chamados manuais administrativos que na visão de Cury (2000, p. 415) podem ser definidos como:

[...] documentos elaborados dentro de uma empresa com a finalidade de uniformizar os procedimentos que devem ser observados nas diversas áreas de atividades, sendo, portanto, um ótimo instrumento de racionalização de métodos, de aperfeiçoamento do sistema de comunicações, favorecendo, finalmente, a integração dos diversos subsistemas organizacionais, quando elaborados cuidadosamente com base na realidade da cultura organizacional.

Assim, podemos afirmar que os manuais são instrumentos gerenciais, de relativa duração, que apresentam instruções de caráter normativo agrupadas por um invólucro característico, de fácil identificação, classificado, codificado, provido de índice e organizado a fim de aumentar ao máximo o seu valor como obra de referência. Obviamente, a relativa duração dos documentos, inseridos nos manuais, não os tornam eternos e, assim, eles devem ser encarados como instrumentos executivo-normativos cuja utilidade para a organização reside na razão direta de sua flexibilidade e agilidade em se adaptar às mudanças processadas em quaisquer dos assuntos que os integram.

***Efetividade** – eficácia com eficiência, ou seja, grau de satisfação das necessidades dos clientes mediante os produtos ou serviços da organização. Fonte: Lacombe (2004).

Desse modo, no intuito de que os manuais representem instrumentos a serviço da **efetividade*** organizacional, eles devem ser submetidos à análise crítica e avaliação, não somente por parte dos responsáveis pela sua elaboração e gerenciamento, como também, e, principalmente, pelos seus usuários de modo geral. Esses usuários, por sua vez, não devem prender-se de forma imutável e inflexível ao que regem os manuais, pois, dessa forma, haveria o risco de que as organizações se tornassem mais reativas do que pró-ativas.

Percebidos como ferramentas administrativas voltadas para a organização, os manuais apresentam vantagens e desvantagens, as quais devem ser avaliadas pelas pessoas responsáveis pelos seus processos de elaboração e disseminação.

Considerando todo esse cenário, podemos elencar alguns requisitos necessários aos quais os manuais devem atender: definição da necessidade real e efetiva da organização; apresentação da diagramação estruturada e adequada para suas finalidades; adesão de um estilo redacional simples, curto, eficiente e conciso, suportado por um índice ou sumário, que se proponha a apresentar o encadeamento dos assuntos que serão abordados nas suas respectivas páginas, visando, dessa forma, facilitar o acesso dos usuários às informações pesquisadas.

Os manuais devem conter instruções necessárias e suficientes para possibilitar a compreensão do assunto em pauta e serem distribuídos a todos os funcionários que deles necessitem. Finalmente, devem apresentar a adequada flexibilidade, além de favorecer a execução de um processo cíclico e contínuo que envolve as etapas de revisão, atualização e distribuição.

Dessa forma, podemos afirmar que como vantagem os manuais constituem em uma importante e constante fonte de informações sobre as práticas da organização. Além de facilitar o processo de efetivação das políticas e instruções de trabalho e das

funções administrativas, auxiliando na fixação dos critérios, dos parâmetros e dos padrões, bem como possibilitando a uniformização quanto ao uso da terminologia inerente ao processo administrativo. Com isso, os manuais propiciam a normalização das atividades da organização, como também a adequação, coerência e continuidade nas instruções normativas pelas suas várias unidades organizacionais, fato este que pode contribuir com o efetivo aumento na eficiência e eficácia dos trabalhos executados. Adicionalmente, vale observar que os manuais possibilitam treinamento tanto aos novos quanto aos antigos colaboradores, representando uma ferramenta de orientação e consulta permanente na organização.

Em contrapartida, o uso de manuais pode apresentar algumas desvantagens, como podemos observar a seguir:

- ▶ constituem um ponto de partida, porém não a solução para todos os problemas administrativos que possam ocorrer na organização. Normalmente, incluem somente os seus aspectos formais deixando de lado os aspectos informais, cuja vigência e importância para o cotidiano tendem a ser considerados e, analisados sob esse prisma, tendem a ser geralmente pouco flexíveis (OLIVEIRA, 2000); e
- ▶ podem contribuir para minimizar a incidência do julgamento pessoal, tornando-se, muitas vezes, um freio que pode inibir não somente a iniciativa, como também a criatividade do indivíduo no espaço organizacional.

Claramente, podemos perceber que é praticamente ilimitado o número de manuais que podem ser criados com o objetivo de auxiliar as organizações a alcançarem seus objetivos. Eles podem ser classificados em diversos grupos, dependendo unicamente das necessidades e especificidades de cada organização. Dentre os mais comumente empregados, destacamos três:

- ▶ Manual da Organização, ou Regimento Interno;
- ▶ Manual de Políticas e Diretrizes; e
- ▶ Manual de Instruções de Trabalho.

Esta disciplina está centrada nos processos administrativos e, neste tópico específico, discutiremos detalhadamente a importância do fator documentação para subsidiar práticas de mapeamento de processos, explorando, enfaticamente, os chamados Manuais de Instruções, pela sua aderência imediata ao contexto em estudo.

O **Manual de Instruções de Trabalho** é aquele que descreve detalhadamente os processos de trabalho, tanto no nível administrativo quanto operacional. Esse manual tem o propósito de reunir, a partir das políticas e diretrizes traçadas, as rotinas de trabalho da organização, com o objetivo de facilitar a consulta por qualquer empregado na pesquisa sobre determinado assunto (SIMCSIK, 1992).

Segundo Ballesterro-Alvarez (2000, p. 289), esse tipo de manual “fixa métodos ou um conjunto de técnicas e processos para trabalhar com atividades futuras; constituem mais guias de ação do que raciocínio e estabelecem a sequência cronológica dos atos”. No entanto, Cury (2000, p. 420) define algumas finalidades dos manuais de instruções de trabalho como principais:

- Veicular instruções corretas aos preparadores das informações para serem processadas por um centro de serviços;
- Proporcionar, por intermédio de uma ou mais unidades organizacionais, métodos que possibilitam a execução uniforme dos serviços;
- Atribuir às unidades organizacionais, competência para definição das informações que são incluídas no manual; e
- Coordenar as atividades das unidades organizacionais, permitindo a consecução racional dos propósitos da empresa.

Observe ainda que, na percepção de Mendonça (2002), em condições normais uma instrução de trabalho deve conter os seguintes elementos construtivos: objetivo; órgãos envolvidos; documentação envolvida; diretrizes; detalhamento da rotina; e o fluxograma correspondente, explicitados a seguir:

- ▶ **Objetivo:** é a definição da razão de existir da instrução de trabalho. Por meio dele, expressamos com clareza a finalidade da instrução, como também mencionamos a respectiva abrangência prevista para a sua execução.
- ▶ **Órgãos envolvidos:** espaço destinado para enumerar e nominar todos os órgãos da organização que têm envolvimento direto com a execução da rotina em pauta.



► **Documentação envolvida:** neste campo, devemos enumerar e nominar todos os documentos da organização que de alguma forma estejam envolvidos com a execução da rotina. São considerados documentos todos os **formulários planos*** ou **contínuos*** utilizados no transcurso do trabalho.

► **Diretrizes:** espaço destinado para registrar as competências e responsabilidades dos órgãos envolvidos com a execução da instrução. Em condições normais, deve ser configurada pelo menos uma diretriz para cada área envolvida. No entanto, buscando estabelecer uma correlação mais estreita com outros instrumentos normativos, podemos admitir que as diretrizes sejam extraídas das competências e das responsabilidades existentes no Manual de Organização ou do próprio Manual de Políticas e Diretrizes, se for o caso. O preenchimento desse campo assume também uma condição bastante importante, pois estima-se que por meio do elenco de diretrizes sejam ratificados tanto a participação quanto o comprometimento de cada órgão envolvido para com a correta realização do trabalho.

► **Detalhamento da rotina:** como o próprio nome diz, esse campo está destinado para o delineamento de todos os **passos** necessários para que a rotina seja executada com o grau de precisão planejado. O detalhamento deve ser elaborado tomando por base a confecção de uma lista, preferencialmente ordenada de forma numérica crescente e mantida do início ao fim da instrução. A atenção a esse fato pode impedir, por exemplo, que em uma mesma instrução de trabalho surjam dois passos distintos, executados por áreas também distintas com a mesma numeração.

► **Fluxograma:** considerado uma ferramenta imprescindível, pois permite uma visão completa do envolvimento entre os diversos órgãos na execução da

***Formulários planos** – todos os veículos de passagem de informação, impressos em papel, cuja finalidade é receber registros efetuados manualmente em quaisquer configurações. Fonte: Elaborado pelo autor.

***Formulários contínuos** – todos os veículos de passagem de informação, emitidos com o auxílio de ferramentas de processamento eletrônico de dados, cuja finalidade é apresentar registros de dados ordenados que permitam configurar um quadro de informação. Fonte: Elaborado pelo autor.

Sobre este aspecto, e conforme nossos estudos anteriores, podemos definir um passo como sendo a menor partícula necessária para suportar a execução de um trabalho qualquer.

rotina dos diversos procedimentos administrativos. Embora devamos recomendar a adoção do padrão ANSI, anteriormente estudado por você, ressaltamos que gráficos desse tipo não são encontrados em muitos manuais de instruções. Seus símbolos devem ser entendidos não somente pelo analista que o desenha, como também, e, principalmente, pelos usuários que devem utilizar o fluxograma como ferramenta de trabalho.

Para efeito de ilustração da composição de uma instrução de trabalho, vamos analisar uma estrutura proposta para suportar a execução da rotina de atendimento presencial, projetada para a Central de Atendimento da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF).

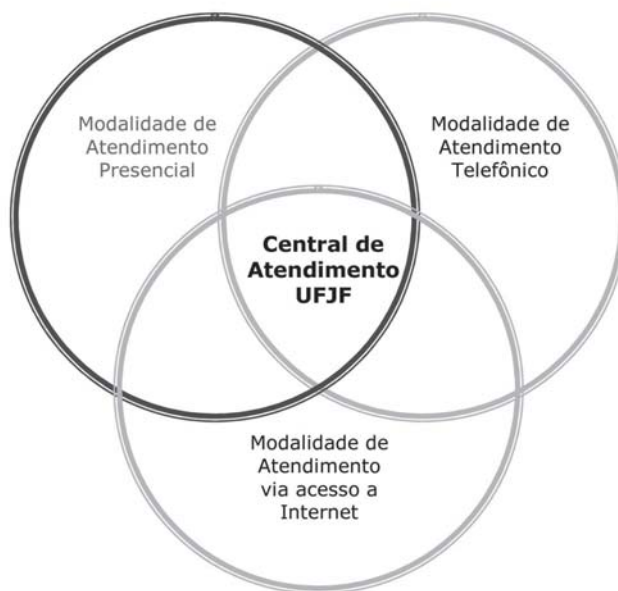
Note que a composição obedece com fidelidade aos parâmetros apresentados neste tópico, excetuando apenas a inexistência do campo destinado aos documentos envolvidos, pois a execução dos procedimentos ali executados dispensa a necessidade de emissão de documentos para a sua realização. Para entendermos melhor, vejamos alguns elementos do manual de instruções da Central de Atendimento da Universidade Federal de Juiz de Fora descritos a seguir:



	MANUAL DE INSTRUÇÕES DE TRABALHO		CÓDIGO: MINT- 001/2005	
	ASSUNTO: UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA CENTRAL DE ATENDIMENTO ATENDIMENTO PRESENCIAL		EMIÇÃO 30/09/2005	ATUALIZAÇÃO
			N.º REVISÃO	N.º PÁGINA 5/6

APRESENTAÇÃO

As operações da Central de Atendimento da Universidade Federal de Juiz de Fora possuem um caráter de cunho receptivo, isto é, toda a estrutura está disponível para receber as diversas demandas e, logo em seguida, direcioná-las no sentido das respectivas linhas resolutivas. Para tanto, sua configuração foi projetada de forma integrada, visando possibilitar o atendimento simultâneo a diferentes modalidades de contatos tais como: atendimento presencial; atendimento telefônico e, por fim, o atendimento com direcionamento executado via Internet. Como se pode perceber o escopo de operações pressupõe a adoção de uma plataforma de atendimento com característica multifuncional. A figura 1 a seguir demonstra o aspecto de multifuncionalidade projetado para Central de Atendimento da UFJF.



Fonte: Elaborado pelo autor

	MANUAL DE INSTRUÇÕES DE TRABALHO		CÓDIGO: MINT- 001/2005	
	ASSUNTO: UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA CENTRAL DE ATENDIMENTO ATENDIMENTO PRESENCIAL	EMISSÃO 30/09/2005		ATUALIZAÇÃO
		N.º REVISÃO		N.º PÁGINA 5/6

1 OBJETIVO

Orientar e disciplinar as operações que envolvem a modalidade de atendimento presencial na Central de Atendimento da Universidade Federal de Juiz de Fora, desde o recebimento do cidadão que demande por informações ou serviços, até a sua efetiva liberação.

2 ATORES ENVOLVIDOS

- Cidadão demandante do atendimento;
- Recepcionistas da Central;
- Operador de Atendimento.

3 DIRETRIZES

1. Esta modalidade de atendimento visa garantir tanto a organização quanto a seqüência dos atendimentos, de forma que as primeiras pessoas a chegarem serão atendidas obrigatoriamente nesta mesma ordem;
2. O cidadão receberá um atendimento pautado pelo senso de urbanidade e, sob nenhuma hipótese, terá os seus direitos violados por quaisquer tipos de manifestações de poder;
3. Mantendo conformidade ao dispositivo legal em vigor o cidadão com faixa etária igual ou superior aos 65 (sessenta e cinco) anos de idade tem o direito a receber atendimento privilegiado, resguardadas apenas e para tanto, as condições operacionais do momento. Para efeito da execução desta rotina, gestantes também terão direito a atendimento privilegiado;
4. No transcurso desta modalidade de atendimento os operadores da Central serão os responsáveis diretos pelo esgotamento da fila de espera;
5. O processo será operacionalizado através de um sistema que oferecerá uma seqüência de senhas numéricas, emitidas diariamente em ordem crescente que, por sua vez, serão obtidas pelos cidadãos que demandarem por esta modalidade de atendimento.

	MANUAL DE INSTRUÇÕES DE TRABALHO		CÓDIGO: MINT- 001/2005	
	ASSUNTO: UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA CENTRAL DE ATENDIMENTO ATENDIMENTO PRESENCIAL		EMIÇÃO 30/09/2005	ATUALIZAÇÃO
			N.º REVISÃO	N.º PÁGINA 5/6

4 PROCEDIMENTOS

Recepcionistas da Central de Atendimento

1. *Recepciona o cidadão que demanda atendimento através desta modalidade;*
2. *Caso perceba a presença de um cidadão com faixa etária avançada solicita-lhe um documento de identificação;*
3. *Caso identifique idade igual ou superior a 65 (sessenta e cinco) anos encaminha-o para o atendimento privilegiado, que dispensa a necessidade de obtenção de senha e permanência na fila de espera;*
4. *Caso se trate de uma gestante oferece-lhe a mesma oportunidade para receber atendimento privilegiado;*
5. *Caso contrário direciona-o para a obtenção da senha correspondente e necessária para garantir o seu atendimento;*
6. *Encaminha-o para uma das acomodações disponíveis;*
7. *Informa-o sobre o processo, que implica em explicar detalhadamente como ele deve proceder para responder ao chamado do sistema visando a realização do devido atendimento.*

Operador de Atendimento

8. *Acessa o sistema e efetua o disparo de uma senha para atendimento;*
9. *Aguarda por alguns instantes a presença do cidadão;*
10. *Decorridos aproximadamente 60 segundos, e caso não receba o cidadão portador daquela senha, retoma o acesso ao sistema e dispara uma nova senha;*
11. *Recebe o cidadão e solicita-lhe a entrega do canhoto com a senha impressa;*
12. *Realiza conferência visual para identificar se o número chamado é correspondente ao canhoto apresentado pelo cidadão;*
13. *Caso o número da senha seja diferente daquele exibido pelo sistema, aborta o processo de atendimento e comunica ao cidadão a necessidade de que seja respeitada a seqüência numérica que é controlada automática e sistemicamente;*

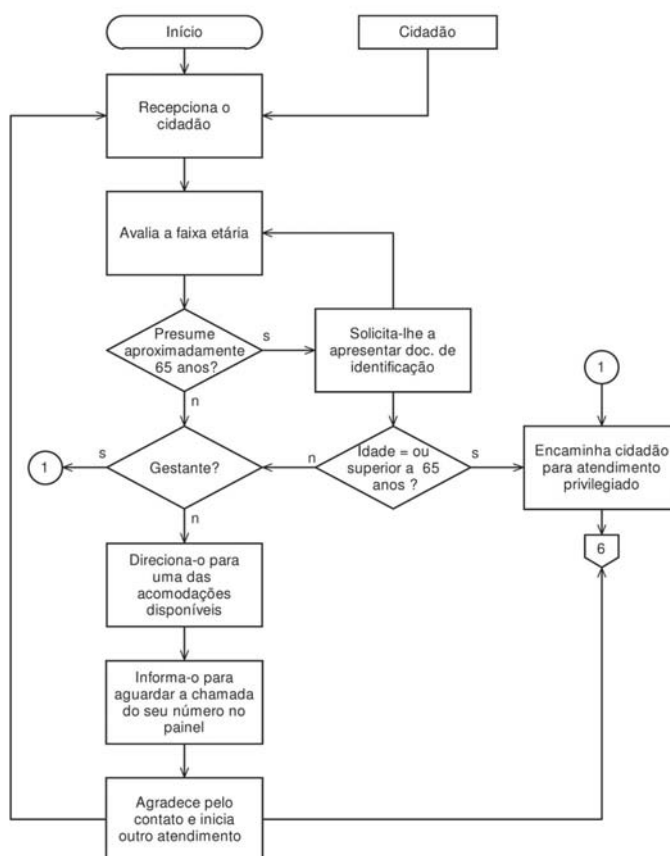
	MANUAL DE INSTRUÇÕES DE TRABALHO		CÓDIGO: MINT-001/2005	
	ASSUNTO: UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA CENTRAL DE ATENDIMENTO ATENDIMENTO PRESENCIAL	EMIÇÃO 30/09/2005	ATUALIZAÇÃO	
		N.º REVISÃO	N.º PÁGINA 5/6	

14. *Solicita então que o cidadão retorne para a fila de espera e aguarde pela chamada do seu número;*
15. *Caso o número da senha confira com aquele exibido pelo sistema inicia o atendimento correspondente;*
16. *Solicita ao cidadão que exponha a sua demanda;*
17. *Caso o esgotamento da demanda requeira simplesmente a passagem de uma informação repassa-a ao demandante;*
18. *Indaga-o se deseja mais alguma informação e, caso a resposta seja negativa, agradece pelo contato, dispensando-o em seguida;*
19. *Caso o atendimento demande por outras ações, realiza procedimento de contato com os atores responsáveis pelo seu devido esgotamento;*
20. *Concluído o atendimento, agradece ao cidadão pelo contato dispensando-o em seguida;*
21. *Reinicia o processo conforme passo número 8 desta instrução de trabalho.*

	MANUAL DE INSTRUÇÕES DE TRABALHO		CÓDIGO: MINT-001/2005	
	ASSUNTO: UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA CENTRAL DE ATENDIMENTO ATENDIMENTO PRESENCIAL		EMIÇÃO 30/09/2005	ATUALIZAÇÃO
			N.º REVISÃO	N.º PÁGINA 5/6

5 - FLUXOGRAMA

Receptionistas da Central de Atendimento

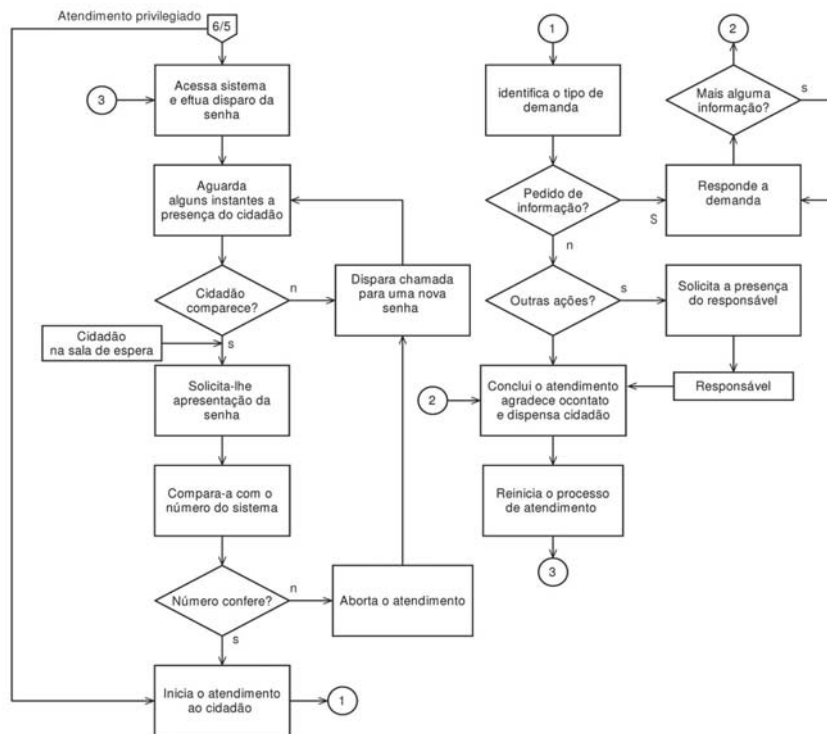


Fonte: Elaborado pelo Autor

	MANUAL DE INSTRUÇÕES DE TRABALHO		CÓDIGO: MINT-001/2005	
	ASSUNTO: UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA CENTRAL DE ATENDIMENTO ATENDIMENTO PRESENCIAL		EMIÇÃO 30/09/2005	ATUALIZAÇÃO
			N.º REVISÃO	N.º PÁGINA 5/6

FLUXOGRAMA (continuação)

Operador de Atendimento



Fonte: Elaborado pelo Autor

NECESSIDADE DA CAPACITAÇÃO E QUALIFICAÇÃO DE PESSOAS

Chegamos à última seção desta disciplina, a qual tem por finalidade mostrar a você a importância e a necessidade da capacitação e qualificação de pessoas, atributos estes tratados aqui no bojo dos processos administrativos e, de forma ainda mais específica, no contexto que envolve os esforços para a sua identificação, a sua compreensão e o seu mapeamento. Estimamos, portanto, que a busca pelo incremento nos níveis de profissionalização de pessoas que ocupam cargos públicos deva nortear as ações das organizações neste sentido.

Mas será que essa situação reflete a realidade das organizações?

Não parece refletir, embora estabelecida no campo inferencial, possamos analisar essa questão sob dois aspectos distintos, porém complementares. O primeiro, trata-se do perfil dos indivíduos que ingressam na vida pública, por isso, sugerimos uma incursão mais minuciosa, pois, com base nas aspirações desses indivíduos, deparamo-nos com uma cultura ainda fortemente influenciada pela aplicação de um modelo burocrático que, por sua vez, se apoia e se sustenta, pelo menos teoricamente, no chamado conhecimento técnico que, pautado por sinais de racionalidade, transformaria aquele modelo em uma ferramenta capaz de assegurar a eficiência administrativa.

Aqui o termo política prevê a adoção de práticas participativas que enlaçam a sociedade e a organização no intuito de aprimorar a eficiência administrativa.

No segundo, considerado de cunho estrutural em linhas gerais o que você poderá perceber na prática cotidiana que as organizações públicas, embora sustentadas por estruturas de hierarquia e poder, mesmo que construídas sobre os preceitos da chamada burocracia mecanizada, se apresentam como organismos cujos instrumentos de operação e controle funcionam sob a égide de orientações fortemente impregnadas por **componentes políticas**; tal fato tende a distorcer não somente a sua concepção estrutural, como também, e, principalmente, os resultados advindos de sua atuação.

Essa constatação nos remete a reflexões sobre os modelos prescritivo e descritivo sinalizados por Robbins (1981) e discutidos no início desta disciplina. Ou seja, podemos identificar uma inversão de valores na medida em que a impessoalidade das normas concorre para transformar um perfil de conduta, eminentemente descritivo, pautado em padrões prescritivos, que criam barreiras à prática da informalidade e o consequente desenvolvimento e a aplicação de formas mais flexíveis de operação e gerenciamento dos serviços oferecidos à população.

Contudo, essa perspectiva pode apresentar como reflexo a desvalorização do ser humano no contexto organizacional e, paralelamente, provocar desajustes funcionais, como também potencializar a formação de conflitos de interesses que envolvem, por fim, a qualidade do atendimento oferecido *versus* as crescentes e complexas demandas da sociedade.

Por outro lado, temos de lembrar que nem todos os indivíduos que ingressam na área pública veem nela uma oportunidade para executar ações de cunho meramente burocrático, repetitivas pela própria essência e, portanto, distantes de aspirações que permitam enfrentar e superar novos desafios no âmbito profissional. Entretanto, se somarmos a isso a ausência de uma dinâmica intraorganizacional focada na continuidade do processo de qualificação e aperfeiçoamento contínuos, a estrutura tende a provocar acomodação e desestímulo das pessoas para com o trabalho a ser executado, fatores estes que tendem a interferir e a

comprometer direta e decisivamente na obtenção e na mensuração de resultados mais expressivos.

Cada organização tem uma cultura específica, apoiada, transmitida e transformada através do processo de interação social dos inúmeros e diferenciados atores que nela atuam. Nesse sentido, as transformações nos padrões culturais das organizações públicas estão relacionados às aspirações da sociedade, que deseja **e demanda** serviços públicos **com** melhor qualidade e prestados com maior nível de transparência. Essas mudanças entretanto, estão sujeitas a encontrar resistências para se consolidarem. Quando isto ocorre, é essencial atuar sobre os pressupostos básicos da organização e suas relações de poder, o que evidentemente provoca resistências muito fortes. (AKTOUF, 1993 apud MATIAS-PEREIRA, 2008, p. 17). (grifo nosso).

No entanto, nosso objetivo, neste momento final da disciplina, não é levá-lo a tecer uma análise aprofundada sobre questões culturais, por meio das quais as organizações públicas estabelecem seus instrumentos de Administração que enlaçam, conforme mencionado, a ativação simultânea das funções de planejamento, organização liderança e avaliação.

Nosso objetivo é conscientizá-lo sobre a necessidade da adoção de uma postura reflexiva envolvendo essas questões e, na medida do possível, sobre a possibilidade da adoção de uma linha de conduta pró-ativa que lhe permita, por meio do seu esforço profissional, contribuir para minimizar o distanciamento entre o discurso e a prática, que se materializa aqui no afastamento percebido entre o modelo estrutural proposto e o seu consequente alinhamento ao desdobramento dos processos administrativos correlatos, assim, aproximá-la dos requisitos propostos pela organização em que, porventura, se encontre inserida, mostrando-se mais bem preparada para enxergar seus processos com maior nitidez e, por extensão, operá-los com qualidade, alinhamento e precisão.

Considerando a importância e o aumento do grau de profissionalismo no setor público, mais especificamente, a necessidade de revisão e adequação da sua proposta estrutural, na condição de futuro especialista em Administração Pública, como podemos contribuir para essa realidade?

Podemos afirmar que contribuição estaria associada diretamente à execução de programas intra e interinstitucionais para capacitação de servidores, pois, no campo operatório, eles serão os responsáveis por dinamizar, por meio de suas ações cotidianas, as transformações que essa proposta sugere.

Como você pôde perceber, não há mudança de método capaz de sobreviver à manutenção de antigos padrões de conduta. Nesse sentido, modificar a estrutura formal e comportamental das organizações, em relação à adoção de práticas contínuas para qualificação dos indivíduos que nela trabalham, pode ser a chave que possibilitará à gestão pública a implementação das garantias necessárias para a execução de processos que mantenham conformidade aos serviços prestados e, por extensão, sejam capazes de fornecer indicadores sólidos de melhoria das condições gerais de trabalho e bem-estar das pessoas. Observe também que agindo dessa forma a organização estaria potencialmente preparada para auferir ganhos de cunho social às demais **partes interessadas***.

Para tanto, lembre-se de que existem ferramentas, utilizadas em ambientes organizacionais, que buscam aprimorar continuamente os seus processos encarados aqui em sentido amplo. Dentre elas, destacamos o chamado **ciclo do PDCA**, também conhecido e difundido como ciclo da melhoria contínua, ou Ciclo de Deming, em homenagem ao consagrado cientista que lhe deu visibilidade. Tal ferramenta apresenta características construtivas que lhe conferem uma forma circular, objetivando possivelmente classificá-la como instrumento de aplicação cíclica e, de certa forma, contínua e constante.

Para possibilitar a sua compreensão, passaremos então ao seu detalhamento, que envolve as definições para cada uma das ações preconizadas pelo encadeamento das letras PDCA e seus respectivos significados. Veja a Figura 15.

***Parte interessada** – conjunto de atores (pessoas ou instituições) que se relacionam direta ou indiretamente com uma organização, na medida em que usufruem de seus bens ou serviços. Fonte: Elaborado pelo autor.

Em linguagem comum nas organizações que decidiram pela sua adoção e aplicabilidade, esta ferramenta foi rebatizada com o título “giro no PDCA”.

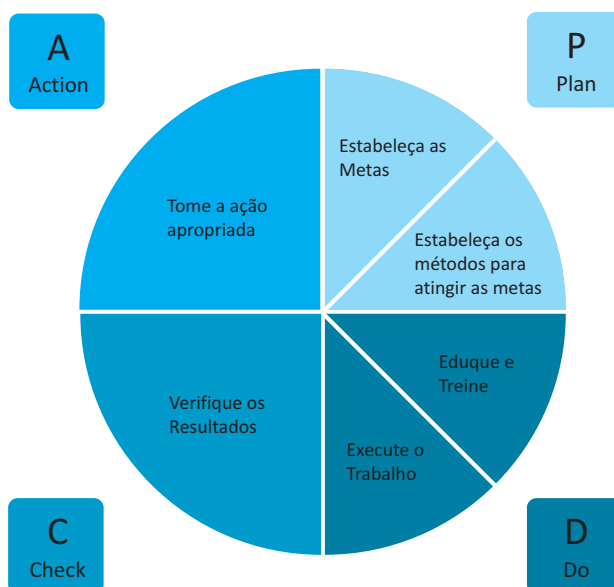


Figura 15: Ciclo do PDCA
Fonte: Adaptada de Farias Filho (2000)

Explorando com maior atenção o conteúdo da Figura 18, podemos notar que cada um dos quatro quadrantes do ciclo é representado por uma ação principal que se desdobra em metas que precisam ser atingidas para que a próxima ação seja implementada com o sucesso almejado.

Assim, observe que o processo tem início pela ação (**P = Plan**) que representa a “componente de planejamento” do ciclo, a organização deve estabelecer as metas que pretende atingir e disseminá-las para todas as pessoas diretamente envolvidas no contexto de construção da nova realidade pretendida. Para tanto, é necessário que sejam estabelecidos, paralelamente, os métodos que definirão os padrões de conduta que permitam atingir aquelas metas traçadas anteriormente.

Veja que na linha de ação subsequente temos o (**D = Do**) que indica o “fazer”, estabelece que a organização necessita enviar esforços no sentido de aumentar o grau de capacitação das pessoas, por meio de uma combinação entre as ações de educar e treinar. Concluída a fase de capacitação, cumpre, então, executar o trabalho e pôr em prática todo o arcabouço de qualificação recém-obtido. Modernamente, as chamadas organizações investem maciçamente

A partir dessa fase podemos modificar a cultura interna transformando a organização em um espaço melhor preparado para suportar as oscilações de demanda com a flexibilidade adquirida e disseminada.

em programas de capacitação visando potencializar e fortalecer habilidades, capacidades, percepções.

Seguindo a próxima linha de ação, representada pelo (**C** = **C**heck) responsável pela “checagem”, a organização pode executar um processo de autoavaliação de todo o trabalho realizado e, a partir dessa análise crítica, estabelecer os caminhos que permitirão direcionar, manter ou redirecionar os rumos, se necessário. Nesse aspecto, os resultados obtidos carregam uma infinidade de dados que, depois de serem devidamente analisados, podem ser transformados em informações importantes, que alimentarão o processo decisório, contribuindo para ampliar a busca pela excelência administrativa e operacional.

Por fim, mantendo o giro na ferramenta, chegamos ao (**A** = **A**ction), que significa “ação” e, nessa fase, a organização poderá estabelecer as linhas de ação evidenciadas anteriormente. Nesse momento, as práticas podem ser pró-ativas ou reativas dependendo, obviamente, da análise dos resultados obtidos. Ao agir reativamente, a organização atuará no sentido de corrigir seus rumos, pois muito provavelmente algo ficou fora das expectativas originalmente formuladas. Em contrapartida, ao agir na vertente da pró-atividade, a organização demonstrará uma atuação comprometida com a obtenção de critérios de melhoria contínua; e sobre esse aspecto é importante refletir, pois tal melhoria só pode ser conseguida pela organização a partir da manifestação inequívoca da vontade de mudar para melhorar.

Complementando.....

Para ampliar seus conhecimentos quanto aos conceitos, aos elementos construtivos e à aplicabilidade dos manuais, consulte a obra indicada, a seguir:

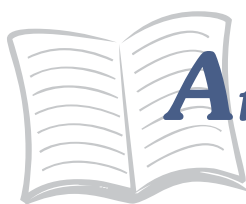
 *Organização e Métodos: uma visão holística, perspectiva comportamental e abordagem contingencial – de Antonio Cury.*

Resumindo



Nesta Unidade, conversamos sobre os passos, as tarefas e as atividades de processos. Destacamos também, dentro desse cenário, o fluxograma como sendo uma importante ferramenta que organiza uma rotina facilitando assim, por meio da estruturação de processos, a prática da gestão administrativa.

Por fim, destacamos a importância dos manuais já que podemos caracterizá-los como fontes de consultas sobre a normatização de direitos e deveres, postos em prática em uma organização e, paralelamente buscamos apresentar a metodologia do ciclo do PDCA como uma importante ferramenta, por meio da qual, as organizações públicas e privadas, podem implementar planos e programas voltados à capacitação de pessoas para o exercício cotidiano de suas funções.



Atividades de aprendizagem

Chegamos ao final deste livro e para fixar os conceitos inerentes à correta utilização da simbologia proposta, verifique seu entendimento resolvendo os exercícios propostos a seguir, pois foram elaborados para fortalecer sua aprendizagem na temática. Então, mãos à obra!

1. Capture uma rotina qualquer inerente ao seu trabalho cotidiano e elabore o fluxograma horizontal que a represente graficamente, adotando a simbologia aqui proposta e, principalmente, os conceitos correspondentes. Para facilitar a sua tarefa, utilize a opção “autoformas”, disponível no editor de texto instalado no seu computador. Nela, selecione a opção fluxograma. A seguir, identifique, escolha e marque os símbolos necessários para montar o gráfico.
2. Tomando por base o modelo de manual de instruções apresentado nesta Unidade, obtenha o detalhamento de um procedimento, preferencialmente executado por uma organização pública e, com base nas orientações estudadas, construa um modelo semelhante ao manual supramencionado, procurando respeitar integralmente os elementos construtivos nele apresentados.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com essas argumentações, finalizamos o desdobramento do conteúdo programático preparado, com muito carinho, para suportar a aplicação de nossa disciplina. Esperamos, portanto, que a sua leitura tenha sido considerada como fluida, agradável e, principalmente, proveitosa sob múltiplos pontos de vista. Assim, nos resta agradecer por esta oportunidade de contato e estimar que este texto, com todas as suas limitações, possa contribuir com a sua trajetória acadêmica, no sentido maior de despertar seu interesse pelas correlações temáticas nele expressas. Assim, gostaríamos de sugerir que você possa revisar os objetivos de aprendizagem propostos pelas duas Unidades estudadas e, com base na sua percepção, identificar se eles foram ou não atingidos. Em quaisquer circunstâncias, lembre-se de revisá-los periodicamente, assim como os textos correspondentes, e procure extrair deles reflexões que possam nortear a sua atuação profissional na qualidade de futuro especialista em Administração Pública, pois a partir desse momento suas responsabilidades para com as organizações e a sociedade tendem a aumentar significativamente.

Saudações acadêmicas,

Professor Ricardo Rodrigues Silveira de Mendonça.

Referências



AKTOUF, Omar. O simbolismo e a cultura de empresa: dos abusos conceituais às lições empíricas. In: CHALANT, Jean-François. *O indivíduo na organização dimensões esquecidas*. São Paulo: Atlas, 1993, v. 1.

BALLESTERO-ALVAREZ, María Esmeralda. *Manual de organização, sistemas e métodos: abordagem teórica e prática da Engenharia da Informação*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

BUREAU VERITAS BRASIL. *Curso de Gestão de Processos*. Rio de Janeiro, 2001.

CRUZ, Tadeu. *Workflow: a tecnologia que vai revolucionar processos*. São Paulo: Atlas, 2000.

CURY, Antonio. *Organização e métodos: uma visão holística, perspectiva comportamental e abordagem contingencial*. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

FARIAS FILHO, José Rodrigues de. Sistemas de Gestão pela Qualidade Total. In: *Módulos I a IV*. Notas de aula da disciplina SGQT. Niterói: UFF, 2000. Mestrado em Sistemas de Gestão.

HARVARD BUSINESS REVIEW. *Processo decisório: os melhores artigos da Harvard Business Review*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

HUNT, V. Daniel. *Process mapping: how to reengineer your business processes*. New York: John Wiley & Sons, Inc., 1996.

JOHANSSON, H. J. et al. *Processos de negócios*. São Paulo: Pioneira, 1995.

LACOMBE, Francisco José Masset. *Dicionário de Administração*. São Paulo: Saraiva, 2004.

LEAVITT, Harold J. Applied organizational change in industry: structural, technological, and humanistic approaches. In: MARCH, James G. *Handbook of organizations*. Chicago: Rand McNally & Co., 1965.

MATIAS-PEREIRA, José. *Manual de Gestão Pública Contemporânea*. São Paulo: Atlas, 2008.

MENDONÇA, Ricardo Rodrigues Silveira de. *Sumário da disciplina Organização & Métodos*. Juiz de Fora: UFJF, 2002.

_____. Processamento de informações: um olhar reflexivo focado em três perspectivas. In: *Pequenas Empresas: reflexões e perspectivas de ação*. Juiz de Fora: EdUFJF, 2006.

MINTZBERG, Henry. *Criando organizações eficazes: estruturas em cinco configurações*. São Paulo; Atlas, 1995.

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

NADLER, David A. et al. *Arquitetura organizacional: a chave para a mudança empresarial*. Rio de Janeiro: Campus, 1993.

OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças. *Sistemas, organização e métodos: uma abordagem gerencial*. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

ROBBINS, Stephen P. *O processo administrativo: integrando teoria e prática*. São Paulo: Atlas, 1981.

_____. *Administração: mudanças e perspectivas*. São Paulo: Saraiva, 2005.

ROCHA, Luiz Oswaldo Leal da. *Organização e métodos: uma abordagem prática*. São Paulo: Atlas, 1995.

RUMMLER, Geary A.; BRACHE, Alan P. *Melhores desempenhos das organizações: uma abordagem prática para transformar organizações através da reengenharia*. São Paulo: Makron Books, 1994.

SIMCSIK, Tibor. *OMIS: organização, métodos, informação e sistema*. São Paulo: Makron Books, 1992, v. 1.

VILLELA, Cristiane da Silva Santos. *Mapeamento de processos como ferramenta de reestruturação e aprendizado organizacional*. 2000. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) – Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2000.

MINICURRÍCULO

Ricardo Rodrigues Silveira de Mendonça

Mestre em Sistemas de Gestão pela Universidade Federal Fluminense (UFF), graduado em Administração, consultor em organização e métodos sênior, ocupa na Universidade Federal de Juiz de Fora o cargo de Professor Assistente IV, em regime de dedicação exclusiva, vinculado ao Departamento de Ciências Administrativas (CAD) e acumula as funções de Vice Coordenador do Curso de Graduação em Administração presencial e Membro da Equipe de Coordenação dos Cursos de Graduação em Administração a distância, ambos cancelados pela Faculdade de Administração da UFJF.

